

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
PHILIPPE LÉGER

apresentadas em 14 de Fevereiro de 1995 *

1. Por recurso interposto em 12 de Outubro de 1993, o Parlamento Europeu (a seguir «Parlamento») pediu a anulação do Regulamento (Euratom, CEE) n.º 2053/93 do Conselho, de 19 de Julho de 1993, relativo à prestação de assistência técnica aos Estados independentes da ex-União Soviética e à Mongólia no esforço de saneamento e de recuperação da sua economia ¹.

2. Neste processo, o Tribunal de Justiça é convidado a decidir sobre duas questões-chave no relacionamento entre o Parlamento e o Conselho. A exigência de consulta efectiva do Parlamento é respeitada quando o Conselho delibera sobre uma proposta de regulamento da Comissão *antes* de o Parlamento emitir o seu parecer, aprovando o regulamento quatro dias após a emissão do parecer? Os órgãos do Conselho podem estudar a proposta e propor alterações antes mesmo de o Parlamento ser consultado para parecer?

3. O Regulamento n.º 2053/93 foi aprovado nas seguintes circunstâncias.

4. O programa de assistência TACIS foi instituído, para os anos de 1991 e 1992, pelo Regulamento (CEE, Euratom) n.º 2157/91 do Conselho, de 15 de Julho de 1991 ².

5. A Comissão adoptou, em 25 de Novembro de 1992, uma proposta de regulamento [COM (92) 475 final] ³ que permite prosseguir o esforço de assistência técnica aos novos Estados independentes com base em programas indicativos trienais ⁴. Tal como o Regulamento n.º 2157/91, esta proposta tem como fundamento jurídico os artigos 235.º do Tratado CEE e 203.º do Tratado CEEA.

6. Esta proposta foi transmitida ao Conselho em 15 de Janeiro de 1993 pelos serviços da Comissão e comunicada para informação ao Parlamento no mesmo dia.

7. No seguimento das discussões do grupo de trabalho do Conselho, denominado «ex-

* Língua original: francês.

¹ — JO L 187, p. 1.

² — Regulamento relativo à prestação de assistência técnica à União das Repúblicas Socialistas Soviéticas no esforço de saneamento e de recuperação da sua economia (JO L 201, p. 2).

³ — JO 1993, C 48, p. 13.

⁴ — Artigo 5.º, n.º 1.

URSS», foi transmitido um documento ao Coreper em 4 de Março de 1993 ⁵. A análise da proposta de regulamento feita pelo Conselho em 5 de Abril de 1993 permitiu «(verificar) uma ampla convergência de pontos de vista» ⁶. Foi acordado reexaminar a proposta após o Parlamento ter emitido o seu parecer.

8. Em 5 de Março de 1993, o Conselho comunicou a proposta da Comissão ao Parlamento, para parecer. Foi-lhe solicitado que o emitisse durante a sessão de Abril ⁷.

9. Em 12 de Março de 1993, o presidente do Parlamento remeteu a proposta às comissões competentes, para exame.

10. Em 23 de Março de 1993, o Conselho confirmou a sua diligência e solicitou a aplicação do processo de urgência previsto no artigo 75.º do Regimento do Parlamento ⁸. Este pedido foi indeferido em 20 de Abril de 1993 ⁹.

11. Um projecto de relatório ¹⁰ foi examinado, em 26 de Abril de 1993, pela Comissão

das Relações Económicas Externas (a seguir «Comissão REX») que aprovou por unanimidade um projecto de resolução legislativa em 5 de Maio de 1993.

12. Em 27 de Maio de 1993, o Parlamento aprovou a quase totalidade das alterações propostas pela Comissão REX ¹¹. O relator conseguiu, porém, o adiamento da votação do projecto de resolução legislativa, com base no n.º 2 do artigo 40.º ¹² do Regimento do Parlamento ¹³, «... considerando a posição do Conselho...» ¹⁴.

13. Em 16 de Junho de 1993, o Conselho solicitou de novo a aplicação do processo de urgência, incluindo, se fosse necessário, a convocação de uma sessão extraordinária para que o parecer fosse emitido em Junho.

14. Em 22 de Junho de 1993, o Parlamento acedeu a esse pedido.

15. Após ter baixado uma última vez à comissão em 24 de Junho de 1993, a

5 — V. as respostas do Conselho às perguntas escritas formuladas pelo Tribunal de Justiça.

6 — *Ibidem*.

7 — Anexo 2 da petição.

8 — Anexo 3 da petição.

9 — JO C 150, p. 26.

10 — Elaborado pelo deputado europeu Henry Chabert.

11 — JO C 176, p. 178.

12 — Agora, artigo 105.º, n.º 1, na sequência das alterações ao Regimento do Parlamento Europeu, decorrentes do Tratado da União Europeia (JO 1993, C 268, p. 51).

13 — V. JO, Anexo n.º 3-431, Debates do Parlamento Europeu, Sessão 1993-1994, p. 344, e JO 1993, C 255, p. 81.

14 — JO C 176, p. 152.

resolução legislativa que encerrou o processo de consulta foi adoptada em 14 de Julho de 1993; a proposta da Comissão foi rejeitada ¹⁵.

16. O Conselho aprovou definitivamente o Regulamento n.º 2053/93, em 19 de Julho de 1993.

17. O recurso de anulação baseia-se em três fundamentos:

— o processo de consulta do Parlamento ter-se-ia realizado em condições ilegais. Teria sido fictício e ter-se-ia desenrolado em violação do artigo 5.º do Tratado CEE;

— o Parlamento deveria ter sido consultado de novo;

— o Regulamento n.º 2053/93 seria ilegal, por prever a possibilidade de alterações internas deixadas ao poder discricionário do Conselho, sem intervenção do Parlamento.

15 — V. JO, Anexo n.º 3-433, Debates do Parlamento Europeu, Sessão 1993-1994, p. 181, e JO 1993, C 255, p. 81.

18. Examinemos sucessivamente estes três fundamentos.

I — Quanto à ilegalidade do processo de consulta

19. Já foi referido que «o Parlamento é, de entre os actores institucionais do processo de consulta (instituições políticas ¹⁶ e Estados-Membros), o único a não estar presente nas reuniões do Conselho» ¹⁷.

20. Daí a importância de que se reveste, para o equilíbrio entre instituições, o respeito das prerrogativas do Parlamento no processo de consulta, mesmo que este já não seja, desde o Acto Único Europeu, o único meio de que dispõe o Parlamento para fazer ouvir a sua voz no processo legislativo.

16 — Embora não dispondo de um direito próprio, a Comissão é «convidada» a participar nas sessões do Conselho (artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento Interno do Conselho). Foi o que aconteceu no caso vertente.

17 — N.º 16 das observações do Parlamento sobre o memorando de intervenção do Reino Unido no processo C-65/93, Parlamento/Conselho, ainda pendente.

21. A jurisprudência do Tribunal de Justiça na matéria afirmou três princípios:

- a consulta é uma formalidade essencial;
- a consulta deve ser efectiva;
- o processo legislativo é indisponível.

22. O recurso de anulação em que foi proferido o acórdão de 29 de Outubro de 1980, *Roquette Frères/Conselho*¹⁸, incidia sobre um regulamento aprovado pelo Conselho sem se ter respeitado o processo de consulta.

23. O Tribunal de Justiça declarou, de forma lapidar, que:

«A consulta prevista no artigo 43.º, n.º 2, terceiro travessão, bem como noutras disposi-

ções paralelas do Tratado, é o meio que permite ao Parlamento participar efectivamente no processo legislativo da Comunidade. Esta competência representa um elemento essencial do equilíbrio institucional pretendido pelo Tratado. É o reflexo, ainda que limitado, ao nível da Comunidade, de um princípio democrático fundamental, segundo o qual os povos participam no exercício do poder por intermédio de uma assembleia representativa. A consulta regular do Parlamento nos casos previstos pelo Tratado constitui por isso uma formalidade essencial cuja inobservância provoca a nulidade do acto em questão»¹⁹.

24. O Tribunal de Justiça aplica este princípio não só aos casos em que a consulta é inexistente mas também às situações em que esta é insuficiente²⁰.

25. Embora seja vulgar o facto de a Comissão enviar, para informação, cópia da sua proposta de regulamento ao Parlamento²¹, só o Conselho pode formalmente dirigir a este último um pedido de parecer. A exigência de consulta não fica cumprida mediante um simples pedido de parecer. «... a observância desta exigência implica que o Parlamento expresse a sua opinião»²². A

19 — N.º 33.

20 — Acórdãos de 16 de Julho de 1992, *Parlamento/Conselho* (C-65/90, *Colect.*, p. I-4593), e de 1 de Junho de 1994, *Parlamento/Conselho* (C-388/92, *Colect.*, p. I-2067).

21 — A Comissão a tal se comprometeu em Comunicação de 30 de Maio de 1973, citada por Bieber, R.: «Artikel 137», in *Kommentar zum EWG-Vertrag*, Groeben, Thiesing, Ehlermann, 4.ª edição, p. 4132. Foi o que aconteceu no caso em apreço.

22 — N.º 34 do acórdão *Roquette Frères/Conselho*, já referido.

18 — 138/79, *Recueil*, p. 3333.

rejeição pura e simples da proposta pelo Parlamento é um parecer, na acepção do Tratado²³.

26. A consulta deve ser *efectiva*. Deve ser «... susceptível de ter consequências sobre o conteúdo do acto adoptado»²⁴. O Parlamento deve estar em condições de exercer uma influência sobre o conteúdo dos actos normativos adoptados pelo Conselho. Daí decorre que o Conselho deve aguardar o parecer do Parlamento antes de adoptar o acto.

27. Apesar de a emissão do parecer pelo Parlamento não estar sujeita a qualquer condição de prazo, penso que os poderes desta instituição não são ilimitados: em minha opinião, resulta do n.º 36 do acórdão Roquette Frères/Conselho, já referido, que o Conselho pode ultrapassar a falta de parecer do Parlamento se demonstrar que «esgotou todas as possibilidades de obter o parecer prévio do Parlamento», pois, de contrário, estar-se-ia a reconhecer a este último um direito de veto²⁵.

23 — V. Bieher, R.: «Legislative procedure for the establishment of the single market», *CMLR*, 1988, pp. 711, 716.

24 — Acórdão de 27 de Setembro de 1988, Comissão/Conselho (165/87, Colect., p. 5545, n.º 20).

25 — V., quanto a este ponto, o processo C-65/93, Parlamento/Conselho, já referido na nota 17.

28. Verifica-se, assim, que a consulta, sempre que exigida, cria obrigações tanto para o Conselho como para o Parlamento²⁶.

29. Finalmente, o processo legislativo é *indisponível*, não sendo deixado à livre apreciação dos Estados-membros ou das instituições²⁷:

«No quadro do equilíbrio de poderes entre as instituições previsto pelos Tratados, a prática do Parlamento Europeu não poderia, efectivamente, retirar às outras instituições uma prerrogativa que lhes é atribuída pelos próprios Tratados»²⁸.

30. O Tribunal de Justiça, no acórdão de 23 de Fevereiro de 1988, Reino Unido/Conselho²⁹, declarou que:

«... as regras relativas à formação da vontade das instituições comunitárias são estabeleci-

26 — V., neste sentido, os n.ºs 28 e 29 das conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs, no acórdão de 2 de Março de 1994, Parlamento/Conselho (C-316/91, Colect., p. I-625): «A participação do Parlamento no processo legislativo não deve ser apenas vista como uma prerrogativa, mas também como uma responsabilidade que lhe foi atribuída e à qual não pode renunciar» (n.º 28).

27 — V., quanto a este ponto, o n.º 48 das conclusões do advogado-geral M. Darmon, no acórdão de 1 de Junho de 1994, Parlamento/Conselho, já referido na nota 20.

28 — Acórdão de 10 de Julho de 1986, Wybot (149/85, Colect., p. 2391, n.º 23).

29 — 68/86, Colect., p. 855.

das pelo Tratado e... não estão na disponibilidade nem dos Estados-membros nem das próprias instituições»³⁰.

Grécia/Conselho³⁴, no «diálogo interinstitucional»³⁵.

31. Vislumbra-se nestes três princípios a aplicação de um princípio geral de *cooperação leal entre instituições*, baseado no facto de estas estarem unidas na realização de objectivos comuns fixados pelo Tratado³¹ e associadas no processo de decisão.

34. Embora os poderes do Parlamento não sejam tão amplos no âmbito do processo de consulta como no do processo orçamental, este diálogo também é naquele caso indispensável. É o que acontece muito especialmente no caso do artigo 235.º do Tratado CEE, que permite ao Conselho legislar em domínios em relação aos quais o Tratado não lhe reconhece poder de acção. O campo de intervenção do legislador não está aí tão solidamente delineado como, por exemplo, em matéria de Política Agrícola Comum, que é igualmente abrangida pelo processo de consulta (artigo 43.º, n.º 2, do Tratado CEE).

32. Este princípio está presente no artigo 5.º do Tratado CEE, que visa os Estados-membros — mas que impõe igualmente às instituições comunitárias deveres recíprocos de cooperação leal com os Estados-membros³² —, e no artigo 162.º do mesmo texto³³, que visa as relações entre o Conselho e a Comissão.

35. Esse diálogo existiu no caso vertente?

33. O Tribunal de Justiça aplicou este princípio às relações entre o Conselho, a Comissão e o Parlamento no âmbito do processo orçamental, baseado essencialmente, segundo o acórdão de 27 de Setembro de 1988,

36. Não se contesta que o Parlamento tenha sido consultado sobre a proposta de regulamento da Comissão. Apenas estão em causa as condições dessa consulta, que suscitam três questões a seguir examinadas:

30 — N.º 38.

31 — Artigo 4.º

32 — Acórdão de 10 de Fevereiro de 1983, Luxemburgo/Parlamento (230/81, Recueil, p. 255, n.º 37), e despacho de 13 de Julho de 1990, Zwartveld e o. (C-2/88 Imm, Colect., p. I-3365, n.º 17). V., igualmente, as conclusões do advogado-geral F. Mancini, no acórdão de 27 de Setembro de 1988, Grécia/Conselho (204/86, Colect., pp. 5323, 5349), e o n.º 56 das conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs, no acórdão de 31 de Março de 1992, Conselho/Parlamento (C-284/90, Colect., p. I-2277).

33 — Artigo 15.º do tratado de fusão. Poder-se-á pensar que, se o Parlamento tivesse, em 1965, os poderes que tem hoje, a necessidade de uma colaboração entre o Parlamento e as outras instituições teria sido evocada.

34 — Já referido na nota 32, n.º 16.

35 — V., igualmente, quanto à colaboração entre a Comissão e o Conselho no âmbito do artigo 58.º do Tratado CEEA, o acórdão de 11 de Maio de 1983, Klöckner-Werke/Comissão (244/81, Recueil, p. 1451).

A — O Conselho pode deliberar sobre a proposta de regulamento antes de estar de posse do parecer do Parlamento, mas depois de ter transmitido o pedido de parecer a este último?

39. Ao longo do tempo e com o acréscimo da actividade legislativa da Comunidade, a prática do processo legislativo, quando implica a consulta do Parlamento, evoluiu muito.

B — O Conselho pode deliberar sobre a proposta de regulamento antes mesmo de ter transmitido o pedido de parecer ao Parlamento?

40. Já em 16 de Outubro de 1973, numa Comunicação dirigida à Assembleia, o Conselho se tinha comprometido a facilitar o processo de consulta:

C — O Conselho, no caso vertente, cooperou lealmente com o Parlamento?

«O Conselho adoptou medidas de ordem interna para que a decisão de consultar a Assembleia sobre uma proposta da Comissão ocorra no prazo mais curto possível (em princípio, uma semana depois da recepção da proposta da Comissão)... Para além disso, o Conselho tomou disposições de ordem interna para que a tomada em consideração dos pareceres da Assembleia possa fazer-se nas melhores condições»³⁶.

— A —

37. O Conselho pode deliberar sobre a proposta da Comissão antes de o Parlamento dar a conhecer o seu parecer? Quais são os poderes do Conselho enquanto aguarda o parecer do Parlamento?

41. Desde 1986, vários parlamentares europeus³⁷, em questões à presidência, evocaram dois desvios. Por um lado, a discussão sobre as diferentes propostas da Comissão decorreria em simultâneo no Conselho e nas Comissões parlamentares. Parece que essa prática não é excepcional: «In practice, work on a

38. É verdade que, nos termos do artigo 235.º do Tratado, o Conselho *decide* após consulta do Parlamento sob proposta da Comissão. Mas poderá *discutir* o texto antes dessa consulta?

36 — *Boletim do Parlamento Europeu* n.º 34/73, de 19 de Outubro de 1973, pp. 4 e 5.

37 — V. anexo 5 da petição.

Commission proposal begins immediately within Council bodies, without waiting for the Parliament's Opinion, but the final decision cannot be taken until the Opinion has been received and considered by the Council»³⁸. O Parlamento seria assim levado a discutir com base em textos da Comissão já ultrapassados. Por outro lado, o Conselho adoptaria, cada vez mais, decisões provisórias, «estando pendente o parecer do Parlamento». Os números citados nas respostas da presidência do Parlamento às perguntas do Sr. de Vries³⁹ mostram que esta prática tomou indubitavelmente grandes proporções⁴⁰.

42. Em Resolução de 10 de Outubro de 1990⁴¹, o Parlamento «1. exige que o Conselho respeite os processos previstos pelos Tratados e que renuncie à celebração de acordos políticos antes de ter examinado os pareceres do PE».

43. Em 21 de Novembro de 1990, o Parlamento adoptou uma Resolução sobre a obrigação do Conselho de aguardar o parecer do Parlamento Europeu⁴², na qual se declarava que «em numerosos casos» se iniciaram no Conselho trabalhos sobre uma proposta da Comissão antes de o Parlamento poder

emitir o seu parecer e, inclusivamente, teriam sido celebrados acordos políticos antecipadamente.

44. Esta prática é compatível com os direitos reconhecidos ao Parlamento no âmbito do processo de consulta?

45. Seria inútil pretender obrigar o Conselho a aguardar o parecer do Parlamento sobre a proposta da Comissão, antes de dar início a qualquer estudo, discussão ou reflexão sobre a proposta de acto em causa⁴³. Em nosso entender, tal prática encontra-se justificada por *razões jurídicas* e por *razões de política legislativa*.

46. Quanto a estas últimas, salientarei os seguintes pontos:

— as demoras inevitáveis do processo de consulta do Parlamento;

38 — Wyatt and Dashwood, *European Community Law*, 1993, p. 37.

39 — Anexo 5 da petição.

40 — V., igualmente, Jacobs e Corbett: *The European Parliament*, 1990, p. 166: «The most serious difficulty for Parliament, however, arises where Council takes a decision 'in principle' or 'subject to Parliament's opinion' before this opinion has been delivered (11 times in 1986, eight in 1987, 12 in 1988, seven in 1989)».

41 — Resolução sobre as relações entre o Parlamento Europeu e o Conselho (JO C 284, p. 58).

42 — JO C 324, p. 125.

43 — V., quanto a este ponto, as declarações do presidente em exercício do Conselho perante o Parlamento Europeu, em 9 de Outubro de 1990 (JO, Anexo n.º 3-394, Debates do Parlamento Europeu, Sessão 1990-1991, p. 88).

- a aplicação restritiva, por parte deste último, do processo de urgência previsto no artigo 97.º do seu Regimento (antigo artigo 75.º);
- a necessidade de legislar rapidamente nos domínios em que as regulamentações estão previstas para um período limitado no tempo ou devem ser periodicamente renovadas;
- o tempo necessário, nos domínios em que é exigida a unanimidade, para que seja alcançado um compromisso no Conselho;
- um enriquecimento do debate nas comissões do Parlamento, perante as quais o representante do Conselho poderá, se necessário, dar a conhecer a posição da sua instituição.

47. Esta prática encontra-se sobretudo justificada por *razões jurídicas*.

48. Por um lado, nenhum texto impõe ao Conselho um dever de abstenção até que o parecer do Parlamento seja emitido ⁴⁴.

44 — O fenómeno ocorre igualmente na fase da primeira leitura do processo de cooperação: os órgãos do Conselho, por um lado, e as comissões parlamentares, por outro, procedem, ao mesmo tempo, ao exame das propostas legislativas.

49. Por outro lado, e principalmente, o processo de consulta não reserva ao Parlamento o direito de dar um parecer sobre a última versão do texto elaborado pelo Conselho. Este texto, por natureza, é flexível e muda até à adopção do regulamento definitivo. Embora *este processo de consulta* proíba o Conselho de adoptar definitivamente um acto antes de ter recebido o parecer do Parlamento, ele *não exige, em momento algum, uma rigorosa correspondência entre o texto sobre o qual o Parlamento emite o seu parecer e o que resulta dos trabalhos do Conselho. O Parlamento emite o seu parecer sobre a proposta da Comissão. É precisamente o que distingue o processo de consulta do processo legislativo de co-decisão, em que se procura um «acordo sobre um projecto comum»* ⁴⁵, ou do processo de cooperação, em que o Parlamento é consultado não só sobre a proposta da Comissão mas também sobre a «posição comum» adoptada pelo Conselho ⁴⁶. Finalmente, ao contrário do processo de parecer favorável em que o Conselho não pode adoptar um acto diferente daquele que foi objecto do parecer, o processo de consulta autoriza-o a afastar-se do texto submetido ao Parlamento.

50. A fim de salvaguardar a *efectividade* da consulta do Parlamento, foram instituídas garantias tanto pelo Tratado como pela jurisprudência do Tribunal de Justiça e pela prática parlamentar.

51. Antes da adopção do parecer, a Comissão mantém, em princípio, regular-

45 — Artigo 189.º-B do Tratado CE.

46 — Artigo 189.º-C do Tratado CE.

mente informada a comissão competente do Parlamento das principais orientações resultantes das discussões no Conselho, em especial quando estas se afastam da sua proposta inicial, nos termos do código de boa conduta por ela apresentado ao Parlamento em Fevereiro de 1990 ⁴⁷.

52. Se o Parlamento aprovar sem alterações a proposta de regulamento e as discussões preparatórias no Conselho não levarem a qualquer alteração substancial da versão definitiva do regulamento, este regulamento, conforme o Tribunal de Justiça declarou no acórdão de 30 de Setembro de 1982, Tunnel Refineries/Conselho ⁴⁸, pode ser adoptado sem nova consulta do Parlamento, após este ter emitido o seu parecer.

53. O Parlamento deve ser de novo consultado se o Conselho mantiver alterações *substanciais* na versão do texto definitivamente aprovada, segundo jurisprudência constante em matéria de nova consulta ⁴⁹. Esta não tem de ser efectuada à mínima alteração do texto.

54. Se o Conselho introduzir alterações na proposta durante as discussões preparatórias, a Comissão pode fazer uso da prerrogativa

de apresentar uma *proposta alterada* ao Conselho, que a transmite ao Parlamento, o que permite a este último discutir um texto actualizado e influenciar as deliberações do Conselho. Com efeito, enquanto o Conselho não tiver deliberado, a Comissão pode alterar a sua proposta em qualquer fase dos procedimentos para a adopção de um acto comunitário, nos termos do artigo 189.º-A, n.º 2, do Tratado CE ⁵⁰, mas nem o Conselho nem o Parlamento a tal a podem obrigar. Esta possibilidade foi analisada por Wyatt e Dashwood: «... the Commission may alter its proposal in order to facilitate decision-making within the Council» ⁵¹.

55. Nesta hipótese, o Parlamento não deve, portanto, a bem dizer, ser «de novo consultado» (não emitiu ainda o seu parecer), mas deve ser consultado sobre uma proposta alterada. Foi exactamente o que sugeriu o Parlamento na sua Resolução de 21 de Novembro de 1990 ⁵² sobre a obrigação do Conselho de aguardar o parecer do Parlamento Europeu no processo de cooperação:

«(O Parlamento) sublinha... que a prática seguida para a concretização sem demora do Mercado Interno em 1 de Janeiro de 1993,

47 — V. JO, Anexo n.º 3-386, Debates do Parlamento Europeu, Sessão 1990-1991, p. 32; Boletim CE 1/2-1990, ponto 1.6.6, e Boletim CE 4-1990, ponto 1.6.1.

48 — 114/81, Recueil, p. 3189.

49 — V., por exemplo, o acórdão de 16 de Julho de 1992, Parlamento/Conselho, já referido na nota 20.

50 — Que substituiu o artigo 149.º, n.º 3, do Tratado CEE, revogado pelo Tratado da União Europeia. A Comissão pode também retirar a sua proposta de regulamento. V. o n.º 6 da resolução sobre a proposta de regulamento do Conselho relativo à cessação de funções de funcionários, de 10 de Outubro de 1985 (JO C 288, p. 103).

51 — *Op. cit.*, p. 47.

52 — Já referida na nota 42, p. 127.

requer frequentemente a análise das propostas legislativas quase simultaneamente no Parlamento Europeu e no Conselho e, por conseguinte, solicita à Comissão, a fim de permitir ao Parlamento Europeu pronunciar-se sobre uma proposta legislativa não caducada, que utilize a possibilidade que lhe é conferida pelo n.º 3 do artigo 149.º do Tratado e que apresente formalmente uma proposta alterada, antes da primeira leitura do Parlamento Europeu, de forma a ter em conta a evolução dos trabalhos do Conselho, caso este último leve a Comissão a decidir modificar substancialmente a proposta inicial.»

- 2) Caso a Comissão declare que tenciona alterar a proposta, a comissão competente quanto à matéria de fundo suspenderá a respectiva apreciação até ser informada pela Comissão da nova proposta ou das alterações.
- 3) Durante a apreciação, pela comissão competente quanto à matéria de fundo, de uma proposta da Comissão, esta última poderá também, por sua própria iniciativa, apresentar directamente em comissão alterações à proposta em causa.

56. Foi neste sentido que o Parlamento, na sessão de 15 de Setembro de 1993 ⁵³, adoptou um novo artigo 56.º do seu Regimento, o qual dispõe:

«Alteração de propostas da Comissão

- 1) No caso de a comissão competente quanto à matéria de fundo, durante a apreciação de uma proposta da Comissão, tomar conhecimento de que o Conselho tenciona alterá-la substancialmente, perguntará formalmente à Comissão se tenciona igualmente alterar a proposta em causa.

- 4) Se, interrogada formalmente nos termos do n.º 1, a Comissão declarar que não tenciona alterar a sua proposta, a comissão competente quanto à matéria de fundo prosseguirá a respectiva apreciação. A declaração da Comissão será anexada ao relatório e o Parlamento considerará que ela vincula a Comissão, mesmo depois de concluída a primeira leitura.
- 5) No caso de o Conselho, na sequência de uma declaração feita pela Comissão nos termos do n.º 4, e apesar da posição desta, adoptar uma decisão que altere substancialmente a proposta inicial da Comissão, o

53 — JO C 268, p. 66 (artigo 36.º-G).

Presidente chamará a atenção do Conselho para a sua obrigação de consultar de novo o Parlamento.»

alterações introduzidas por este na proposta, significa, em nossa opinião, desvirtuar o processo de consulta e transformá-lo numa espécie de processo de cooperação.

57. Observe-se que, neste texto do Regimento do Parlamento, este último admite implicitamente que o Conselho pode, antes de ter recebido o parecer do Parlamento, discutir uma proposta da Comissão.

61. Repita-se, *é sobre a proposta da Comissão* que deve ser emitido o parecer, sabendo-se que o Parlamento será informado de qualquer alteração substancial por ela sofrida, da qual o Conselho tomaria a iniciativa quer através de uma nova proposta da Comissão, quer através de uma nova consulta.

58. O processo previsto neste artigo é susceptível, em nosso entender, de salvaguardar as prerrogativas do Parlamento. Graças à apresentação pela Comissão de uma proposta alterada, o Parlamento será consultado sobre um texto que tem em conta eventuais alterações resultantes das negociações no Conselho e poderá influenciar eficazmente as deliberações deste último.

62. Em contrapartida, a posição do Conselho não pode tornar-se definitiva e está necessariamente sujeita a alterações enquanto o parecer do Parlamento não tiver sido emitido⁵⁴.

59. O Parlamento não fica, com isso, dependente da Comissão. Uma eventual inacção desta última — se considerar inoportuno apresentar uma proposta alterada — não impede que o Parlamento deva ser de novo consultado em caso de alteração substancial.

63. Através deste «diálogo interinstitucional» evocado pelo Tribunal de Justiça no acórdão Grécia/Comissão, já referido, pensamos estar assim respeitado o princípio constitucional de cooperação leal entre instituições.

60. Mas reconhecer ao Parlamento, em nome da efectividade da consulta, o direito de ser consultado sobre a última versão do texto tal como este resulta dos trabalhos do Conselho, independentemente da importância das

64. Em conclusão, relativamente a este primeiro ponto, consideramos que o Conselho e o Parlamento podem proceder *simultaneamente* ao exame da proposta, sendo certo

54 — V., neste sentido, a resposta do Conselho de 1 de Abril de 1985 à pergunta escrita n.º 1907/84 do Sr. de Vries (JO C 118, p. 12).

que, caso as discussões preparatórias e os acordos políticos no Conselho conduzirem a *alterações substanciais* do regulamento definitivamente adoptado, se impõe uma nova consulta.

68. Que se passa, à luz deste princípio, se o Conselho e o Parlamento tiverem recebido um texto idêntico, mas, no momento em que o Parlamento recebe do Conselho a proposta inicial da Comissão, este texto já tiver sido alterado no Conselho?

65. Verifica-se, pois, que a resposta ao primeiro fundamento depende da questão de saber se houve alteração substancial. Este fundamento prende-se, portanto, com o segundo, relativo à nova consulta, quanto a uma questão que lhes é comum: o Conselho introduziu uma alteração substancial na proposta inicial da Comissão?

69. Faremos a este propósito três observações.

70. Em primeiro lugar, esta questão não se colocaria se o Conselho enviasse o pedido de parecer ao Parlamento logo no momento da recepção da proposta da Comissão ou antes de dar início ao seu exame⁵⁵.

— B —

66. Que se passa quando o Conselho delibera sobre a proposta da Comissão e a altera antes mesmo de a submeter ao Parlamento? O Conselho pode comunicar ao Parlamento um pedido de consulta sobre um texto que não constitui a última versão das suas próprias deliberações?

71. Em segundo lugar, incidindo o parecer do Parlamento, como já vimos, sobre a proposta da Comissão e não sobre a última versão do texto em curso de deliberação no Conselho, as regras comunitárias do processo legislativo não se opõem a que este último possa começar a discutir a proposta antes mesmo do envio do pedido de parecer, *desde que salvaguarde sempre a possibilidade de alterar, à luz do parecer do Parlamento, a orientação provisória que adoptou*. Não pode, pois, nessa fase, aprovar um texto definitivo.

67. O princípio constitucional de cooperação leal entre as instituições impõe que o texto da proposta submetido para parecer ao Parlamento e aquele que é examinado pelo Conselho sejam idênticos.

55 — O Conselho comprometeu-se, na Comunicação de 16 de Outubro de 1973, já referida, a respeitar o prazo de uma semana. Poder-nos-famos interrogar sobre o valor jurídico e o carácter vinculativo deste compromisso se os seus termos não fossem tão vagos. Sobre esta questão, v. Jacqué, J.-P.: «La pratique des institutions communautaires et le développement de la structure institutionnelle communautaire», in *Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts — The dynamics of EC-law*, Bieber R. e Röss G., editores, 1987.

72. No caso vertente,

— antes da transmissão do pedido de parecer ao Parlamento em 5 de Março de 1993, a proposta ainda não tinha sido examinada nem pelo *Coreper* (que a examinará pela primeira vez em 24 de Março de 1993) nem pelo Conselho (que efectuará um primeiro exame em 5 de Abril de 1993). Em 5 de Março de 1993, existe um documento de trabalho elaborado pelo grupo «ex-URSS», denominado relatório *intercalar*, e o texto do regulamento «tal como se apresenta no estado actual dos trabalhos do grupo»;

— o texto elaborado pelo grupo «ex-URSS» em 4 de Março de 1993, isto é, na véspera de o assunto ser levado à apreciação do Parlamento, não é definitivo: a questão da aplicação do regulamento TACIS à Mongólia não está resolvida⁵⁶. A lista dos domínios prioritários de assistência técnica do Anexo II não está definitivamente estabelecida e é ainda objecto de várias reservas. O comité proposto é um comité de gestão e quatro Estados-Membros manifestam o desejo de que seja adoptado um procedimento do tipo III⁵⁷. O regulamento definitivo retomará esta fórmula.

1993, a proposta «... já não era actual...»⁵⁸ ou «... que, antes mesmo de o Parlamento ser chamado a pronunciar-se, o estado das discussões no Conselho tinha tornado o texto obsoleto»⁵⁹.

74. Em terceiro lugar, as alterações da proposta previstas no Conselho antes do envio do pedido de parecer não afectam a legalidade do processo, uma vez que deverão, tal como as alterações introduzidas após esse envio, implicar uma nova consulta se forem substanciais e se forem retomadas no regulamento definitivo.

75. O poder que o Conselho tem para discutir a proposta ainda antes de o Parlamento a ter examinado tem como limite o *abuso de direito* que consistiria em deixar este último na total ignorância acerca da evolução do texto no Conselho. É este ponto que importa agora verificar.

— C —

73. Parece-nos, por conseguinte, muito exagerado sustentar que, em 5 de Março de

76. Sustentamos ter havido cooperação leal entre instituições, a qual permitiu ao Parla-

56 — V. o n.º 6 do relatório intercalar.

57 — Nota 19 do texto do regulamento (em 4 de Março de 1993).

58 — N.º 15 da petição.

59 — N.º 4 da réplica.

mento conhecer a posição do Conselho sobre os principais pontos de discordância. Com efeito:

— verifica-se nunca ter havido, por parte do Conselho, a veleidade de dispensar o parecer do Parlamento Europeu ⁶⁰;

— a Comissão REX conhecia a intenção do Conselho de acrescentar um Anexo II enumerando os sectores prioritários para a acção de assistência e ela própria o retomou na alteração n.º 20 que propôs. Também sabia que o Conselho pensava instituir um comité de regulamentação ⁶¹;

— o Parlamento foi informado, pelo representante da Comissão que assistia aos debates, da modificação que o Conselho pensava introduzir no texto quanto à

questão da comitologia ⁶². Foi, aliás, a posição do Conselho sobre esta questão ⁶³ que levou o Parlamento a emitir um parecer de rejeição ⁶⁴;

— o Conselho esteve representado nos debates do Parlamento de 26 e 27 de Maio de 1993.

77. Faremos uma derradeira observação. Não é certo que o Parlamento tenha feito tudo o que estava ao seu alcance para influenciar a decisão do Conselho:

— o Conselho teria necessariamente discutido de novo o texto se lhe tivessem sido submetidas alterações. A Comissão teria igualmente podido retomar eventuais alterações, apresentando uma proposta

60 — V. o documento do Coreper de 1 de Abril de 1993 sobre este assunto: «*Na expectativa do parecer do Parlamento Europeu*, o Coreper procedeu ao exame da proposta da Comissão, cujos resultados constam em anexo. O Coreper sugere ao Conselho que confirme estes resultados, sendo certo que este será chamado a pronunciar-se definitivamente após o Parlamento Europeu ter emitido o parecer» (sublinhado nosso).

61 — V. o n.º 5 da exposição de motivos do relatório Chabert, anexo à contestação do Conselho. V. também a declaração do relator, aquando do debate de 26 de Maio de 1993 (JO, Anexo n.º 3-431, *Debates do Parlamento Europeu*, Sessão 1993-1994, p. 157).

62 — Sir Leon Brittan declarou, aquando do debate de 26 de Maio de 1993: «Passo, por fim, à questão da comitologia. Desejo que fique bem claro que, da parte da Comissão, nós começámos por apresentar a sugestão de um comité de gestão. O Conselho tem procurado insistir num comité de regulamentação» (JO, Anexo n.º 3-431, *Debates do Parlamento Europeu*, Sessão 1993-1994, p. 164).

63 — A qual constituiu o único verdadeiro ponto de atrito: v. a declaração de 26 de Maio de 1993 do relator Chabert (JO 1993, Anexo n.º 3-431, *Debates do Parlamento Europeu*, Sessão 1993-1994, p. 157).

64 — V. a declaração do relator Chabert, aquando do debate de 14 de Julho de 1993 (JO, Anexo n.º 3-433, p. 181).

modificada⁶⁵. O Conselho só poderia delas afastar-se por unanimidade⁶⁶. O Parlamento preferiu emitir um parecer de rejeição pura e simples da proposta da Comissão;

as suas prerrogativas não foram afectadas se as modificações decididas pelo Conselho não tiverem sido substanciais, caso em que se impunha uma nova consulta. É precisamente o objecto do segundo fundamento.

- o Parlamento teria também podido, *ao emitir o seu parecer*, dar início ao processo de concertação previsto na Declaração Comum de 4 de Março de 1975⁶⁷, o que, aliás, era preconizado no n.º 4 do projecto de resolução legislativa elaborado pela Comissão REX. Sabe-se que o principal ponto de atrito entre o Conselho e o Parlamento incidia na comitologia. Ora, numa Resolução de 23 de Outubro de 1986, o Parlamento Europeu tinha precisamente manifestado o desejo de poder «... exigir do Conselho um processo de concertação... sempre que o Conselho pretenda prever num instrumento jurídico a intervenção de um comité»⁶⁸.

II — Quanto à obrigação de nova consulta

79. A obrigação de consultar de novo o Parlamento não está prevista no Tratado. O Tribunal de Justiça já declarou, porém, que:

78. Consideramos, por conseguinte, que a consulta do Parlamento não foi fictícia e que

«... a exigência de consulta do Parlamento Europeu durante o processo de legiferação, nos casos previstos pelo Tratado, implica a exigência de uma nova consulta sempre que o texto finalmente adoptado, considerado no seu conjunto, se afaste na sua substância daquele sobre o qual foi consultado o Parlamento, com excepção dos casos em que as modificações correspondam, na essência, às pretensões formuladas pelo próprio Parlamento»⁶⁹.

65 — O representante da Comissão tinha, aliás, anunciado, durante os debates parlamentares, que estava disposto a retomar a maior parte das emendas do Parlamento (JO 1993, Anexo n.º 3-431, Debates do Parlamento Europeu, Sessão 1993-1994, p. 164). Sobre o papel fundamental de «advogado do Parlamento» que a Comissão pode desempenhar no processo de consulta, v. Raworth, P.: «A Timid Step Forwards: Maastricht and the Democratization of the European Community», *ELR*, 1994, pp. 16, 20.

66 — Artigo 189.º-A, n.º 1, do Tratado.

67 — Declaração comum da Assembleia, do Conselho e da Comissão (JO C 89, p. 1). V., igualmente, o artigo 63.º do Regimento do Parlamento.

68 — Resolução que encerra o processo de consulta do Parlamento Europeu sobre a proposta da Comissão das Comunidades Europeias ao Conselho relativa a um regulamento que fixa as modalidades de exercício da competência executiva atribuída à Comissão (JO C 297, p. 94, n.º 4).

69 — Acórdão de 16 de Julho de 1992, Parlamento/Conselho (já referido na nota 20, n.º 16). V., igualmente, os acórdãos de 15 de Julho de 1970, ACF Chemiefarma/Comissão (41/69, Colect. 1969-1970, p. 447, n.º 178), e de 4 de Fevereiro de 1982, Buyl e o./Comissão (817/79, Recueil, p. 245, n.º 16 e 23).

80. Segundo o Parlamento, a proposta da Comissão teria sido objecto de quatro alterações substanciais:

— quanto aos beneficiários da assistência TACIS (artigo 2.º);

— quanto ao âmbito de aplicação *ratione materiae* do regulamento, com o aditamento do Anexo II;

— ao acrescentar uma nova condição de reciprocidade (artigo 7.º, n.º 4);

— quanto à comitologia (artigo 7.º). O Conselho afastou o comité de gestão em favor de um comité de regulamentação.

81. O primeiro ponto é uma disposição técnica destinada a evitar que a Mongólia receba simultaneamente a ajuda financeira e técnica prevista no Regulamento (CEE) n.º 443/92 ⁷⁰

e a assistência TACIS. Esta disposição permitiu apenas que fosse mantida no programa TACIS a Mongólia, que já beneficiava de programas de assistência ⁷¹. A Mongólia figura entre os beneficiários do programa TACIS, tanto na proposta de regulamento como no próprio regulamento. O aditamento de um novo artigo 2.º a este último texto apenas permitiu evitar uma cumulação de ajudas. No parecer de 20 de Abril de 1993, a Comissão dos Orçamentos «... considera importante que a Mongólia figure entre os beneficiários, tendo em conta a sua situação e as necessidades de ajuda comparáveis às de vários Estados independentes, bem como a vontade deste Estado instituir um sistema político democrático» ⁷². No n.º 4 da exposição de motivos, o relatório da Comissão REX sugere muito directamente que a Mongólia não possa acumular a ajuda aos países asiáticos em vias de desenvolvimento prevista no Regulamento n.º 443/92 com a do programa TACIS ⁷³.

82. O novo artigo 2.º altera as *modalidades* da assistência dada à Mongólia. Não afecta a substância do regulamento.

83. Quanto ao segundo ponto, o aditamento do Anexo II não implica uma nova consulta do Parlamento. O Anexo II enumera «especialmente», «a título indicativo» ⁷⁴, os domínios prioritários em que incide a assistência

71 — V. a contestação do Conselho, n.º 21.

72 — Anexo da contestação do Conselho. V. a carta do presidente da Comissão dos Orçamentos ao presidente da Comissão REX, de 20 de Abril de 1993, e a sua proposta de alteração n.º 7.

73 — *Ibidem*.

74 — Artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2053/93.

70 — Regulamento do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1992, relativo à ajuda financeira e técnica e à cooperação económica com os países em desenvolvimento da América Latina e da Ásia (JO L 52, p. 1).

técnica. Esta enumeração é exemplificativa e não exaustiva, substituindo a do artigo 3.º, n.º 3, da proposta da Comissão, que dispunha:

«A assistência técnica dará prioridade ao domínio do desenvolvimento dos recursos humanos, à assistência às empresas, incluindo os serviços financeiros, à produção, à distribuição e à comercialização de alimentos, à energia e aos transportes.»

84. Esta disposição, que também não é exaustiva, não exclui nenhum dos domínios referidos no Anexo II.

85. Acresce que este anexo é praticamente idêntico à alteração n.º 24, que cria um Anexo I-A, aprovada pelo Parlamento em 27 de Maio de 1993 ⁷⁵.

86. A substituição do n.º 3 do artigo 3.º da proposta pelo n.º 3 do artigo 4.º e pelo

Anexo II do regulamento constitui uma alteração do *modo de definição* do âmbito de aplicação *ratione materiae* do regulamento. Ainda que o Anexo II cite, a título exemplificativo, um maior número de sectores, não altera *substancialmente* a extensão deste âmbito de aplicação. Trata-se de uma «modificação de método mais do que de fundo», na acepção do n.º 3 do acórdão Buyl e o./Comissão, já referido.

87. Quanto ao terceiro ponto, saliente-se que a introdução de uma condição de reciprocidade mais não fez do que consagrar uma prática constante nesta matéria, em nada afectando os princípios ou a economia do programa TACIS.

88. Detenhamo-nos na questão — muito mais delicada — da comitologia. O artigo 7.º da proposta da Comissão previa um comité de gestão do tipo II. b ⁷⁶: a Comissão adopta medidas que são imediatamente aplicáveis. Se tais medidas não forem conformes ao parecer emitido pelo comité, a Comissão difere a sua aplicação por um prazo de seis semanas, durante o qual o Conselho, deliberando por maioria qualificada, pode tomar uma decisão diferente que substituirá a da Comissão.

76 — Variante II. b da Decisão 87/373/CEE «comitologia» do Conselho, de 13 de Julho de 1987, que fixa as modalidades de exercício da competência de execução atribuída à Comissão (JO L 197, p. 33).

75 — JO C 176, p. 184.

89. O artigo 8.º do Regulamento n.º 2053/93 prevê um comité de regulamentação do tipo III. a: não havendo parecer, ou havendo um parecer desfavorável do comité, a Comissão é obrigada a transformar o seu projecto em proposta de medidas ao Conselho. Se este não deliberar, a Comissão tem novamente competência e transforma a sua proposta em decisão.

90. Em nossa opinião, existe uma diferença substancial entre o comité de tipo consultivo do procedimento I e os comités previstos nos procedimentos II e III, excluindo o primeiro qualquer poder de decisão do Conselho.

91. Também há uma diferença substancial entre os comités de tipo II. a, II. b e III. a, por um lado, e os de tipo III. b, por outro. Com efeito, só este último procedimento pode levar a um impasse, uma vez que o Conselho pode bloquear qualquer decisão por maioria simples.

92. Em contrapartida, os procedimentos de tipo II. a, II. b e III. a só diferem entre si em pontos de menor importância, como os prazos, e no facto de, no último caso, a decisão do Conselho ser tomada sob proposta da Comissão, o que reforça a posição desta última, uma vez que o Conselho só poderá

dela afastar-se por unanimidade⁷⁷. *Os três procedimentos têm em comum o facto de, na falta de decisão do Conselho, a competência de execução voltar à Comissão, que decide.*

93. Concluimos, pois, não existirem entre o comité de gestão de tipo II. b e o comité de regulamentação de tipo III. a diferenças tais que se possa falar em alterações substanciais do regulamento que afectem «... a própria essência do dispositivo criado...»⁷⁸.

94. Por conseguinte, consideramos que não houve alteração substancial da proposta da Comissão no regulamento definitivamente adoptado.

95. A nova consulta do Parlamento não se impunha, por uma segunda razão. Com efeito, é capital observar que a intenção do Conselho de instituir um comité de tipo III era do conhecimento do Parlamento⁷⁹ e que

77 — V., quanto a este ponto, Blumann, C.: *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, A. Barav e C. Philip, editores, Comitologie, p. 197.

78 — Acórdão de 16 de Julho de 1992, Parlamento/Conselho (já referido na nota 20, n.º 19).

79 — V. JO 1993, Anexo n.º 3-433, p. 181, e, *supra*, n.º 72.

a questão da comitologia esteve verdadeiramente no *centro* dos debates no Parlamento ⁸⁰, tendo vários deputados imputado os atrasos na disponibilização dos financiamentos e na tomada de decisão ⁸¹ à existência de um comité de gestão no programa TACIS 1991-1992. A comitologia tornou-se o ponto de conflito entre o Conselho e o Parlamento e foi ela que acabou por levar este último à rejeição da proposta.

96. O representante do Conselho foi interpelado sobre esta questão durante os debates ⁸².

97. Mas, no fim dos debates, o Parlamento, que não ignorava as intenções do Conselho, optou por rejeitar globalmente a proposta de regulamento. A adopção da alteração que previa um comité de consulta proposto pela Comissão REX não teve, assim, seguimento.

98. Os dois primeiros fundamentos não devem, portanto, merecer acolhimento.

III — Quanto à ilegalidade intrínseca do Regulamento n.º 2053/93

99. Para o Parlamento, «... é muito simplesmente ilegal que um texto adoptado após consulta obrigatória do Parlamento preveja poder ser alterado durante a sua aplicação sem que essa formalidade seja de novo res-
peitada» ⁸³.

100. Nos termos do artigo 7.º, n.º 2, segundo parágrafo, do regulamento impugnado:

«De um modo geral, os contratos de prestação de serviços serão adjudicados por concurso limitado e por ajuste directo no que se refere a operações com um custo máximo de 300 000 ecus. Esse montante pode ser revisto pelo Conselho com base numa proposta da Comissão, tendo em conta a experiência adquirida em casos semelhantes.»

101. O Parlamento sustenta que o respeito das suas prerrogativas impõe que seja consultado antes da adopção dessa revisão, uma vez que se trata de um regulamento baseado no artigo 235.º do Tratado.

80 — V. os projectos de alteração n.º 18 do relatório da Comissão REX e o n.º 7 do parecer da Comissão do Controlo Orçamental, bem como os n.ºs 4 e 5 da exposição de motivos do relatório da Comissão REX.

81 — V. a intervenção do Sr. Nielsen, deputado: «Quanto ao comité de gestão, é demasiado burocrático e pouco transparente. Criemos antes um comité consultivo, capaz de favorecer e tornar mais efectivos tanto o processo de decisão como a realização prática dos projectos» (JO 1993, Anexo n.º 3-431, Debates do Parlamento Europeu, Sessão 1993-1994, p. 174). V. também a intervenção do relator Chabert durante os debates (JO 1993, Anexo n.º 3-431, Debates do Parlamento Europeu, Sessão 1993-1994, p. 157).

82 — *Ibidem*, p. 176.

83 — N.º 36 da petição.

102. A Comunidade tem uma certa hierarquia de normas. Aos regulamentos de base, adoptados directamente segundo os procedimentos previstos pelos Tratados, é necessário opor os regulamentos de aplicação ou de execução, adoptados quer pela Comissão por habilitação do Conselho por força do artigo 155.º, terceiro travessão, do Tratado CEE, quer pelo próprio Conselho por força do artigo 145.º, terceiro travessão, do mesmo texto. O procedimento de adopção destes regulamentos encontra-se previsto no regulamento de base.

103. Estas duas categorias de actos estão hierarquizadas, uma vez que o regulamento de execução não pode alterar nem violar os princípios afirmados pelo regulamento de base. O primeiro não deve ultrapassar o quadro da execução dos princípios estabelecidos no segundo⁸⁴. «O poder delegado é apenas um poder de execução e não um poder de aplicação primário de uma disposição do Tratado»⁸⁵.

104. O Tribunal de Justiça consagrou este poder de delegação do Conselho em jurisprudência abundante proferida em matéria de Política Agrícola Comum:

«... tanto o sistema legislativo do Tratado, reflectido nomeadamente no artigo 155.º,

último travessão, como a prática constante das instituições comunitárias estabelecem, de acordo com as concepções jurídicas consagradas em todos os Estados-membros, uma distinção entre as medidas que estão directamente baseadas no próprio Tratado e o direito derivado destinado a assegurar a sua execução;

... não se pode exigir que sejam estabelecidos pelo Conselho através do procedimento previsto no artigo 43.º todos os detalhes dos regulamentos relativos à Política Agrícola Comum;

... esta disposição é cumprida desde que os elementos essenciais da matéria a regular sejam decididos pelo procedimento que ela prevê;

... pelo contrário, as disposições de execução dos regulamentos de base podem ser decididas segundo um procedimento diferente do do artigo 43.º, quer pelo próprio Conselho, quer pela Comissão, por força de habilitação recebida nos termos do artigo 155.º»⁸⁶.

84 — V. o acórdão de 27 de Setembro de 1979, Eridania (230/78, Recueil, p. 2749, n.º 9 e seqs.).

85 — Relatório Jozeau-Marigné sobre os problemas jurídicos da consulta do Parlamento Europeu, 8 de Agosto de 1967, documento 110, n.º 24.

86 — Acórdão de 17 de Dezembro de 1970, Scheer (30/70, Colect. 1969-1970, p. 679, n.º 15). V., igualmente, os acórdãos de 17 de Dezembro de 1970, Köster (25/70, Colect. 1969-1970, p. 659); de 16 de Junho de 1987, Romkes (46/86, Colect., p. 2671); de 20 de Setembro de 1988, Espanha/Conselho (203/86, Colect., p. 4563), e de 27 de Outubro de 1992, Alemanha/Comissão (C-240/90, Colect., p. I-5383).

105. O Tribunal de Justiça considerou, a propósito deste artigo, que a economia do Tratado, em que ele deve ser inserido, bem como as exigências da prática exigem uma interpretação lata do conceito de execução ⁸⁷.

106. A delegação de poderes à Comissão para a adopção de regulamentos de execução é também usual em matéria de contratos públicos ⁸⁸.

107. O Acto Único Europeu, ao alterar o artigo 145.º do Tratado, limitou o poder reconhecido ao Conselho de atribuir a si próprio competências de execução:

«... o Conselho só em casos específicos pode reservar-se o exercício directo de competências de execução, decisão que deve fundamentar de forma circunstanciada» ⁸⁹.

108. Ausente dos comités que funcionam junto da Comissão ⁹⁰, o Parlamento também o está em certos procedimentos através dos quais o Conselho se reserva o poder de execução, como o previsto no artigo 7.º do Regulamento n.º 2053/93. Este sistema não deixa de ser lógico. Se é normal que o Parlamento seja «... consultado sempre que se trate de definir uma opção política, é igualmente evidente que não lhe compete intervir quando se trata de decidir um simples acto de gestão» ⁹¹. O carácter acessório ou secundário das modalidades de execução justifica que estas sejam decididas com menor solenidade. Esta possibilidade de delegação é, portanto, uma questão de poder entre o Parlamento e as outras instituições, que podem aí encontrar um meio para excluir o Parlamento do processo legislativo ⁹². Por isso, já desde 1967 ⁹³, o Parlamento pedia para ser consultado sobre todos os textos adoptados no seguimento de regulamentos de base, que têm uma influência decisiva nos efeitos políticos, económicos ou jurídicos desses regulamentos. Numa resolução relativa aos procedimentos comunitários de execução do direito comunitário derivado ⁹⁴, o Parlamento apelava a uma limitação rigorosa das competências dos comités, «organismos não previstos no Tratado».

109. A verdade é que, por força do artigo 145.º do Tratado, é incontestavelmente lícita a atribuição de competências de execução pelo Conselho a si próprio, apesar de o procedimento de adopção dos regulamentos de

87 — Acórdão de 30 de Outubro de 1975, Rey Soda (23/75, Recueil, p. 1279, n.º 10).

88 — V., por exemplo, o artigo 31.º da Directiva 90/531/CEE do Conselho, de 17 de Setembro de 1990, relativa aos procedimentos de celebração dos contratos de direito público nos sectores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações (JO L 297, p. 1), e o artigo 30.º-B da Directiva 89/440/CEE do Conselho, de 18 de Julho de 1989, que altera a Directiva 71/305/CEE relativa à coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas (JO L 210, p. 1).

89 — Acórdão de 24 de Outubro de 1989, Comissão/Conselho (16/88, Collect., p. 3457, n.º 10).

90 — V. a Decisão 87/373, já referida na nota 76, e Reich, Ch.: «Le Parlement européen et la 'comitologie'», *Revue du marché commun*, n.º 336, 1990, p. 319.

91 — Relatório Jozeau-Marigné, já referido na nota 85, p. 5.

92 — V. o relatório Hänsch, Parlamento Europeu, Documentos de Sessão, 7 de Julho de 1986, doc. A2-78/86.

93 — V. a Resolução de 17 de Outubro de 1967 (JO 1967, 268, p. 7).

94 — Resolução publicada no JO 1968, C 108, p. 37.

