ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção)

3 de Março de 2011 *

No processo T-387/07,

República Portuguesa, representada por L. Inez Fernandes, S. Rodrigues e A. Gattini, na qualidade de agentes,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por P. Guerra e Andrade e L. Flynn, na qualidade de agentes,

recorrida,

que tem por objecto um pedido de anulação parcial da Decisão C (2007) 3772 da Comissão, de 31 de Julho de 2007, relativa à redução da contribuição do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) à subvenção global de apoio ao investimento autárquico em Portugal a título da Decisão C (95) 1769 da Comissão, de 28 de Julho de 1995,

* Língua do processo: português.

O TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção),

composto por: M. E. Martins Ribeiro, presidente, S. Papasavvas e A. Dittrich (relator), juízes,

secretário: N. Rosner, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 18 de Junho de 2010,

profere o presente

Acórdão

Quadro jurídico

1 O Regulamento (CEE) n.º 2052/88 do Conselho, de 24 de Junho de 1988, relativo às missões dos Fundos com finalidade estrutural, à sua eficácia e à coordenação das suas intervenções, entre si, com as intervenções do Banco Europeu de Investimento e com as dos outros instrumentos financeiros existentes (JO L 185, p. 9), conforme alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 2081/93 do Conselho, de 20 de Julho de 1993 (JO L 193, p. 5, a seguir «Regulamento n.º 2052/88»), define as regras relativas à execução da política de coesão económica e social prevista no artigo 158.º CE.

2 Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2052/88, a acção comunitária será concebida como um complemento das acções nacionais correspondentes ou como um contributo para as mesmas. Será estabelecida através de uma concertação estreita entre a Comissão, o Estado-Membro interessado, as autoridades e os organismos competentes – incluindo, no âmbito das disposições previstas pelas regras institucionais e pelas práticas existentes próprias de cada Estado-Membro, os parceiros económicos e sociais – designados pelo Estado-Membro a nível nacional, regional, local ou outro, agindo todas as partes na qualidade de parceiros que prosseguem um objectivo comum. Essa concertação é a seguir denominada «parceria». A parceria abrangerá a preparação, o financiamento, bem como a apreciação *ex ante*, o acompanhamento e a avaliação *ex post* das acções.

3 O artigo 5.º, n.º 2, primeiro parágrafo, alínea c), do Regulamento n.º 2052/88 dispõe nomeadamente que, no que diz respeito aos fundos estruturais, a intervenção financeira pode assumir principalmente a forma de uma concessão de subvenções globais, geridas, em regra geral, por um organismo intermediário designado pelo Estado-Membro com o acordo da Comissão, e por ele repartidas em subvenções individuais concedidas aos beneficiários finais. Em consonância com o segundo parágrafo desta disposição, as formas de intervenção só podem ser as estabelecidas pelo Estado-Membro ou pelas autoridades competentes por este designadas e submetidas à apreciação da Comissão por esse Estado-Membro ou por qualquer outro organismo que este, se for caso disso, designe para o efeito.

4 Por força do disposto no artigo 13.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 2052/88, a participação comunitária concedida a título do FEDER é limitada a 75 % no máximo do custo total das despesas públicas.

5 O Regulamento (CEE) n.º 4253/88 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1988, que estabelece as disposições de aplicação do Regulamento n.º 2052/88 no que respeita à coordenação entre as intervenções dos diferentes Fundos Estruturais, por um lado, e entre estas e as do Banco Europeu de Investimento e dos outros instrumentos financeiros existentes, por outro (JO L 374, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento

(CEE) n.º 2082/93 do Conselho, de 20 de Julho de 1993 (JO L 193, p. 20, a seguir «Regulamento n.º 4253/88»), e o Regulamento (CEE) n.º 4254/88 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1988, que estabelece as regras de execução do Regulamento n.º 2052/88 no que respeita ao FEDER (JO L 374, p. 15), conforme alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 2083/93 do Conselho, de 20 de Julho de 1993 (JO L 193, p. 34, a seguir «Regulamento n.º 4254/88»), contêm igualmente disposições relativas aos fundos estruturais.

6 O artigo 14.º, n.º 4, do Regulamento n.º 4253/88 dispõe que os respectivos compromissos dos parceiros, assumidos nos termos de um contrato no âmbito da parceria, repercutir-se-ão nas decisões de concessão de contribuições da Comissão.

7 O artigo 16.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento n.º 4253/88 precisa que, no que respeita à concessão de subvenções globais, os intermediários designados pelo Estado-Membro interessado de comum acordo com a Comissão devem prestar garantias de solvabilidade adequadas e ter a capacidade administrativa necessária para a gestão das intervenções previstas pela Comissão.

8 Nos termos do artigo 21.º, n.º 1, segundo período, do Regulamento n.º 4253/88, o pagamento da contribuição financeira pode assumir a forma de adiantamentos ou de pagamentos definitivos referentes às despesas efectuadas. O n.º 3, segundo parágrafo, deste artigo dispõe que os pagamentos devem ser feitos aos beneficiários finais, sem qualquer dedução ou retenção que possa reduzir o montante da ajuda financeira a que têm direito.

9 O artigo 24.º do Regulamento n.º 4253/88 prevê a redução da contribuição financeira concedida pelo FEDER se tiverem sido constatadas irregularidades na execução da acção subvencionada, precisando que qualquer verba que dê lugar a reposição deve ser devolvida à Comissão e que as verbas não devolvidas são acrescidas de juros de mora.

10 Os Regulamentos n.os 2052/88 e 4253/88 foram revogados pelo Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999, que estabelece disposições gerais sobre os Fundos Estruturais (JO L 161, p. 1). O artigo 52.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1260/1999 precisa nomeadamente que este regulamento não prejudica a prossecução nem a alteração, incluindo a supressão total ou parcial, de uma intervenção aprovada pela Comissão com base nos Regulamentos n.os 2052/88 e 4253/88.

11 Por força do artigo 6.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento n.º 4254/88, a Comissão pode confiar a intermediários adequados a gestão de subvenções globais. O n.º 2 do dito artigo regula as regras de utilização das subvenções globais que serão objecto de uma convenção celebrada entre a Comissão e o intermediário interessado, com o acordo do Estado-Membro em causa. Essas regras especificarão nomeadamente os tipos de acções a empreender, os critérios de escolha dos beneficiários, as condições e as taxas de concessão da contribuição do FEDER e as regras de acompanhamento da utilização das subvenções globais.

Antecedentes do litígio

Decisão de concessão do apoio comunitário

12 Através da Decisão C (95) 1769, de 28 de Julho de 1995, alterada posteriormente pela Decisão C (98) 2796, de 12 de Outubro da 1998, e pela Decisão C (99) 3694, de 15 de Novembro de 1999 (a seguir «decisão de concessão»), que tinha por destinatária a República Portuguesa, a Comissão concedeu uma subvenção global de apoio ao investimento autárquico (a seguir «SGAIA») à Caixa Geral de Depósitos SA (a seguir «Caixa»), organismo intermediário encarregado da sua gestão, para o período de

1 de Janeiro de 1994 a 31 de Dezembro de 1999, referente ao eixo prioritário«Reforçar a Base Económica Regional»do quadro comunitário de apoio para Portugal. O montante da contribuição do FEDER à SGAIA era de um máximo de 25 milhões de euros.

13 A SGAIA consistia na bonificação de juros de empréstimos a médio e longo prazo concedidos às autarquias locais para realizarem os investimentos co-financiados de acordo com os programas operacionais do quadro comunitário de apoio para Portugal relativamente ao período de programação entre 1994 e 1999. A título desta acção, foi pago pela Comissão o montante de 20 milhões de euros como adiantamento.

14 O artigo 1.º, n.º 2, da decisão de concessão prevê que as modalidades de concessão da SGAIA são objecto de uma convenção a celebrar, de acordo com o Estado-Membro, entre a Comissão e a Caixa. Nos termos do artigo 2.º, n.º 2, desta decisão, as modalidades de atribuição da contribuição financeira são indicadas no plano de financiamento da SGAIA e na convenção, em anexo à decisão.

15 O artigo 5.º da decisão de concessão dispõe:

«O apoio comunitário incidirá nas despesas relacionadas com as operações cobertas pela [SGAIA] que tiverem sido objecto, no Estado-Membro, de disposições juridicamente vinculativas e em relação às quais tiverem sido especificamente autorizad[o]s até 31 de Dezembro de 1999, o mais tardar, os meios financeiros necessários. A data-limite para a tomada a cargo das despesas dessas acções é 31 de Dezembro de 2001».

16 Segundo o artigo 7.º da decisão de concessão, a SGAIA deverá ser executada em conformidade com as disposições decorrentes do direito comunitário e, em particular, com o disposto nos artigos 6.º, 30.º, 48.º, 52.º e 59.º do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 12.º CE, 28.º CE, 39.º CE, 43.º CE e 49.º CE), nas directivas comunitárias que coordenam os processos de adjudicação de contratos e nos regulamentos dos fundos estruturais.

Convenção entre a Comissão e a Caixa

17 Em 15 de Novembro de 1995, foi celebrada uma convenção entre a Comissão e a Caixa (a seguir «convenção») que estabelece, no seu artigo 1.º, n.º 1, as condições para a concessão e utilização da SGAIA, delegada pela Comissão à Caixa, com o objectivo de contribuir para a bonificação dos juros correspondentes a empréstimos de médio e longo prazo a conceder pela Caixa.

18 O artigo 1.º, n.º 2, da convenção estipula que esta permanece válida até 31 de Dezembro de 1999 para compromissos, ou seja, para contratos com os beneficiários. Segundo esse mesmo número, os pagamentos, libertações ou desembolsos dos empréstimos podem ser efectuados até 31 de Dezembro de 2001, devendo o encerramento dos cálculos, o relatório final, a certificação final e o pedido de pagamento do saldo à Comissão ser efectuados até 30 de Junho de 2002.

19 O artigo 4.º, n.º 2, da convenção prevê que as bonificações das taxas de juros co-financiadas pelo FEDER são concedidas por um período máximo de oito anos.

20 O artigo 7.º da convenção intitula-se «Compromissos e pagamentos». Segundo o seu n.º 2, a certificação final da Caixa para encerramento da SGAIA, reportada a 31 de Dezembro de 2001, deve incluir, nomeadamente, o pedido de pagamento do saldo pela Caixa à Comissão e a certificação final de despesas calculadas segundo o n.º 5 do artigo 8.º, discriminando nomeadamente num quadro específico as bonificações globais efectivamente pagas aos beneficiários até 31 de Dezembro de 2001 e as bonificações globais vincendas calculadas e actualizadas a 31 de Dezembro de 2001 dos juros relativos aos montantes efectivamente libertados de empréstimos contratados no âmbito da SGAIA. Segundo os n.ºs 3 e 4 desse mesmo artigo 7.º, para a execução da SGAIA, a Caixa abrirá especificamente uma conta especial para aí depositar todos os adiantamentos.

21 O artigo 8.º da convenção regula o cálculo das bonificações. Nos termos do artigo 8.º, n.º 1, da convenção, na condição de que todas as outras obrigações estejam cumpridas, as bonificações de juros financiadas pela Comissão serão atribuídas durante um período máximo dos oito primeiros anos dos empréstimos concedidos pela Caixa aos beneficiários.

22 O artigo 8.º, n.º 5, da convenção dispõe:

«A Caixa procederá na altura da realização do contrato de empréstimo ao cálculo indicativo provisório do valor acumulado das bonificações FEDER a atribuir, as quais constituirão o montante máximo das bonificações, com vista à sua programação previsional interna de utilização da [SGAIA], não sendo em nenhum caso ainda debitáveis na conta especial em [euros], nem certificáveis à Comissão como despesas efectivamente incorridas.

As bonificações irão sendo definitivamente atribuídas, convertidas e debitadas na conta especial em [euros] prevista no n.º 4 do artigo 7.º nas datas de pagamento dos juros, em função da utilização efectiva do empréstimo já libertado, utilizando a taxa de câmbio mensal publicada pela Comissão relativa à data-valor contabilizada pela Caixa […].

As despesas pagas em Assistência Técnica irão sendo debitadas nessa conta segundo o mesmo processo e modalidade até ao limite estabelecido.

Com data-valor de 31.12.2001, data-limite para pagamentos, a Caixa procederá ao cálculo definitivo do montante do fluxo das bonificações FEDER remanescentes de cada empréstimo, actualizá-lo-á […], convertê-lo-á, e debitá-lo-á na conta especial em [euros].

Os lançamentos na conta especial em [euros] terão um descritivo identificativo do contrato com o Beneficiário, ou Assistência Técnica, ou Adiantamentos, ou Juros, ou outros eventuais movimentos como estornos ou correcções.

Os débitos assim efectuados na conta especial em [euros] são certificáveis à Comissão como despesas FEDER efectivamente incorridas e pagas. A contrapartida nacional da bonificação, não constante dessa conta, será calculada e convertida em [euros] a 31.12.2001 para certificação, separadamente e pelo mesmo processo e modalidade.

No caso em que a bonificação FEDER debitada e certificada não vier a ser utilizada pelo Beneficiário em qualquer circunstância como, por exemplo, o reembolso antecipado do empréstimo ou a falta de cumprimento do contrato, a Caixa compromete-se a creditar a conta especial em [euros] utilizando a mesma taxa de câmbio do débito respectivo, à data-valor da ocorrência e a reembolsar a Comissão nos seis meses

seguintes, ainda que a presente Convenção já tenha sido extinta e a [SGAIA] saldada e encerrada.»

23 Segundo o artigo 8.º, n.º 6, da convenção, «[a]té 31.12.2001, somente as bonificações efectivamente usufruídas pelos Beneficiários nas datas de pagamento dos juros[...] podem ser certificadas à Comissão, como despesas efectivamente incorridas passíveis de desencadear novo adiantamento e o desembolso do saldo final […] No semestre seguinte a 31.12.2001 serão calculados, actualizados e certificáveis como pagamentos[...] também os montantes das bonificações futuras remanescentes, com vista ao encerramento e saldo da [SGAIA] pela Comissão. As bonificações FEDER serão assim debitadas na conta especial em [euros]».

24 Nos termos do artigo 17.º, n.º 5, da convenção, quaisquer aditamentos ou alterações à convenção, ou com ela relacionados, bem como quaisquer notificações efectuadas nos termos da convenção, previamente acordadas entre as partes, serão feitos sempre por escrito e assinados pelas duas partes.

25 O artigo 18.º da convenção estabelece que:

«As partes acordam em que a lei aplicável ao presente acordo é a Lei Portuguesa. Comprometem-se, para além disso, a apresentar exclusivamente ao Tribunal de Justiça […], em conformidade com o artigo [238.º CE], qualquer reclamação ou litígio que entre elas surja relativa à validade, interpretação ou execução da presente Convenção.»

Processo de encerramento da subvenção global

26 Em 30 de Julho de 2002, a Caixa, nos termos do artigo 7.º, n.º 2, da convenção, enviou os documentos necessários para o encerramento da contribuição. Solicitou à Comissão o pagamento do saldo final da SGAIA, no valor de 1 992 330,28 euros, tendo apurado um valor de 8 834 657,94 euros relativo a bonificações vincendas.

27 Por carta de 23 de Outubro de 2002, a Comissão informou a Caixa de que não era possível proceder ao pagamento do saldo devido a problemas suscitados pela Inspecção-Geral de Finanças portuguesa.

28 Por carta de 27 de Novembro de 2002, a Caixa informou a Comissão de que a Inspecção-Geral de Finanças portuguesa estava a realizar uma auditoria à SGAIA e apresentou comentários relativos às observações da Comissão.

29 Em 7 de Março e 20 de Outubro de 2003, a Caixa corrigiu o seu pedido de encerramento da SGAIA, indicando à Comissão o valor de 1 925 858,61 euros para o saldo final da SGAIA e o valor de 8 768 186,27 euros para as bonificações vincendas a cargo do FEDER.

30 Em 25 de Maio de 2004, a Comissão informou as autoridades portuguesas de que não podia efectuar o pagamento do saldo relativo à SGAIA. A República Portuguesa respondeu por carta de 29 de Junho de 2004.

31 Por carta de 16 de Dezembro de 2004, a Comissão indicou às autoridades portuguesas que o montante da contribuição financeira do FEDER a recuperar era de 8 086 424,04 euros.

32 Por carta de 21 de Fevereiro de 2005, as autoridades portuguesas reiteraram o seu desacordo relativamente à posição da Comissão e contestaram o valor do saldo calculado pela Comissão.

33 Par carta de 18 de Novembro de 2005, a Comissão voltou a indicar às autoridades portuguesas que existia um montante a recuperar relativo à SGAIA de 8 086 424,04 euros e propôs organizar uma reunião com as autoridades portuguesas. Estas responderam por carta de 9 de Janeiro de 2006.

34 Em 3 de Maio de 2006, realizou-se uma reunião na qual estiveram presentes representantes da Comissão, das autoridades portuguesas e da Caixa.

Decisão impugnada

35 Em 31 de Julho de 2007, a Comissão adoptou a Decisão C (2007) 3772 (a seguir «decisão impugnada»), relativa à redução da contribuição do FEDER à SGAIA a título da decisão de concessão, de que era destinatária a República Portuguesa.

36 Os considerandos 3 a 11 da decisão impugnada referem-se, em pormenor, ao processo de encerramento da contribuição financeira do FEDER (v. n.os 26 a 34 *supra*).

37 Nos considerandos 12 a 19 da decisão impugnada, a Comissão analisa a natureza das irregularidades detectadas. Os considerandos 14 a 16 desta decisão referem-se ao artigo 5.º da decisão de concessão e aos artigos 1.º, n.º 2, e 4.º, n.º 2, da convenção.

38 Segundo o considerando 17 da decisão impugnada, com base no relatório final apresentado pela Caixa, a contribuição do FEDER financiava 82 % do total das bonificações da taxa de juro pagas até 31 de Dezembro de 2001. Esta situação foi considerada contrária ao disposto no n.º 3 do artigo 13.º do Regulamento n.º 2052/88, segundo o qual a contribuição da Comunidade é limitada ao máximo de 75 % do custo total.

39 No considerando 18 da decisão impugnada, a Comissão indica que, nos termos do n.º 1 do artigo 21.º do Regulamento n.º 4253/88, o Estado-Membro tem direito a obter um pagamento da contribuição do FEDER, por parte da Comissão, apenas relativamente às despesas efectuadas. Acrescenta no mesmo considerando que, na situação vertente, parte das bonificações de juros serão pagas só depois de 31 de Dezembro de 2001, data-limite para os pagamentos da SGAIA, e que, assim, essa parte da despesa não tinha ainda sido efectuada nessa data. Para que as despesas tivessem sido realmente efectuadas no seu total antes dessa data, teria sido necessário que o Estado-Membro tivesse procedido às seguintes operações antes de 31 de Dezembro de 2001:

— depósito, numa conta bancária especial, do montante das bonificações de juros vincendas calculadas e actualizadas a pagar depois de 31 de Dezembro de 2001; ou

— pagamento aos beneficiários finais do montante equivalente aos juros bonificados a pagar no futuro.

40 No considerando 19 da decisão impugnada, a Comissão refere-se à sua nota de orientações, de 29 de Maio de 2002, relativa ao pagamento de bonificações no fim do período de programação a título de regimes de empréstimos com condições preferenciais (a seguir «nota de orientações»), na qual se precisa que os procedimentos alternativos indicados no considerando 18 da decisão impugnada foram utilizados pelos Estados-Membros com a aprovação da Comissão para o período entre 1994 e 1999, e mesmo antes dessa data.

41 No considerando 27 da decisão impugnada, a Comissão considera que o pagamento da parte do FEDER em relação a essas bonificações de juros vincendas calculadas e actua1izadas não está em dívida e que o montante total dessas bonificações de juros a pagar, após 31 de Dezembro de 2001, correspondentes a 15 968 612 euros, é inelegível. Tendo em conta a despesa declarada e as autorizações do FEDER, como definidas na sua carta de 16 de Dezembro de 2004, o montante do FEDER a recuperar seria de 8 086 424,04 euros.

42 Segundo o considerando 36 da decisão impugnada, nada na Convenção indica qualquer possibilidade de derrogação à regra geral da data-limite aplicável aos pagamentos elegíveis.

43 A Comissão conclui, no considerando 37 da decisão impugnada, que «detectou uma irregularidade em relação ao montante das despesas declaradas no encerramento da [...] SGAIA, conforme demonstrado acima».

44 O dispositivo da decisão impugnada tem a seguinte redacção:

«*Artigo 1.º*

A contribuição financeira do [FEDER], concedida a título da [d]ecisão [de concessão], à [SGAIA] é reduzida em 8 086 424,04 euros. O montante de 8 086 424,04 euros já pago será devolvido à Comissão.

O montante máximo da contribuição do FEDER para a [SGAIA] é [de] 11 913 575,96 euros.

Artigo 2.º

A República Portuguesa deve tomar as medidas apropriadas para informar os Beneficiários Finais da presente decisão.

Artigo 3.º

A República Portuguesa é a destinatária da presente decisão.»

45 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 2 de Novembro de 2007, a Caixa interpôs um recurso destinado à anulação parcial da decisão impugnada e à condenação da Comissão no pagamento do saldo final da SGAIA ao abrigo do artigo 238.º CE (processo T-401/07).

Tramitação do processo e pedidos das partes

46 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 11 de Outubro de 2007, a República Portuguesa interpôs o presente recurso.

47 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal Geral (Oitava Secção) deu início à fase oral e, no âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 64.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, colocou por escrito questões à Comissão, às quais esta respondeu no prazo estabelecido.

48 Por despacho do presidente da Oitava Secção do Tribunal Geral de 17 de Maio de 2010, os processos T-387/07 e T-401/07 foram apensados para efeitos da fase oral, nos termos do artigo 50.º do Regulamento de Processo.

49 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões formuladas oralmente pelo Tribunal Geral na audiência de 18 de Junho de 2010.

50 A República Portuguesa conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular o artigo 1.º da decisão impugnada;

— condenar a Comissão nas despesas.

51 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— absolver a recorrida do pedido negando provimento ao presente recurso;

— condenar a República Portuguesa nas despesas.

Questão de direito

52 A República Portuguesa invoca dois fundamentos. O primeiro diz respeito à fundamentação da decisão impugnada. O segundo é relativo à inexistência da irregularidade invocada pela Comissão e à violação da convenção.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à fundamentação insuficiente da decisão impugnada

Argumentos das partes

53 A República Portuguesa alega que a decisão impugnada tem um único fundamento, apresentado no considerando 37, segundo o qual a Comissão afirma ter detectado uma irregularidade em relação ao montante das despesas declaradas no encerramento da SGAIA «conforme demonstrado acima». Não foi identificada de uma forma explícita a norma ou as normas transgredidas pelas autoridades portuguesas.

54 Segundo a República Portuguesa, a única irregularidade imputada às autoridades portuguesas parece ser a de terem considerado «elegíveis» despesas «não efectuadas», como se encontra previsto na parte final do n.º 1 do artigo 21.º do Regulamento n.º 4253/88. Na decisão impugnada, a redução decidida pela Comissão baseia-se no facto de as autoridades portuguesas terem cometido uma irregularidade apresentando, no pedido de pagamento de saldo em sede de encerramento da SGAIA, despesas não efectuadas.

55 Tendo em conta a detecção desta irregularidade, a transgressão do disposto no primeiro parágrafo do n.º 3 do artigo 13.º do Regulamento n.º 2052/88 é só o corolário da declaração de não elegibilidade de parte das despesas apresentadas pelas autoridades portuguesas.

56 A República Portuguesa acrescenta que o conceito de «irregularidade», no contexto no qual foi inserido na decisão impugnada, não pode ser entendido de uma maneira extensível e que a Comissão não pode apresentar, na sua contestação, o argumento de uma transgressão à norma do artigo 13.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2052/88, que não consta da decisão impugnada.

57 A Comissão contesta a argumentação da República Portuguesa.

Apreciação do Tribunal

58 Importa recordar que, segundo jurisprudência assente, a fundamentação exigida pelo artigo 253.º CE deve ser adaptada à natureza do acto em causa e revelar, de forma clara e inequívoca, a argumentação da instituição autora do acto, por forma a permitir aos interessados conhecer as razões da medida adoptada e ao órgão jurisdicional competente exercer a sua fiscalização. A exigência de fundamentação deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso em apreço, designadamente do conteúdo do acto, da natureza dos fundamentos invocados e do interesse que os destinatários ou outras pessoas directa e individualmente afectadas pelo acto podem ter em obter explicações. Não é exigido que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um acto satisfaz as exigências do referido artigo 253.º CE deve ser apreciada à luz não somente do seu teor mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa (acórdãos do Tribunal de Justiça de 14 de Fevereiro de 1990, Delacre e o./Comissão, C-350/88, Colect., p. I-395, n.ºs 15 e 16, e de 2 de Abril de 1998, Comissão/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, Colect., p. I-1719, n.º 63; acórdão do Tribunal Geral de 31 de Maio de 2005, Comune di Napoli/Comissão, T-272/02, Colect., p. II-1849, n.º 71).

59 Como resulta dos n.os 37 a 43 *supra*, a Comissão analisou suficientemente a natureza da irregularidade imputada à República Portuguesa nos considerandos 12 a 19 da decisão impugnada, aos quais o considerando 37 desta decisão faz referência.

60 Mais precisamente, no considerando 17 da decisão impugnada, a Comissão expõe que, com base no relatório final apresentado pela Caixa, a contribuição do FEDER financiava 82 % do total das bonificações. Neste mesmo considerando, precisa que esta situação é contrária ao disposto no n.º 3 do artigo 13.º do Regulamento n.º 2052/88, segundo o qual a contribuição da Comunidade é limitada ao máximo de 75 % do custo total. No considerando 18 da decisão impugnada, a Comissão indica que parte das bonificações de juros serão pagas só depois de 31 de Dezembro de 2001, data-limite para os pagamentos da SGAIA, e que, assim, essa parte da despesa não tinha ainda sido «efectuada» nessa data. Segundo este mesmo considerando, em conformidade com o artigo 21.º, n.º 1, do Regulamento n.º 4253/88, o Estado-Membro tem direito a obter um pagamento da contribuição do FEDER apenas relativamente às despesas efectuadas.

61 De resto, resulta da argumentação que a República Portuguesa desenvolveu no âmbito do presente fundamento que esta compreendeu efectivamente que a Comissão denunciou uma violação do disposto no artigo 13.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2052/88 e no artigo 21.º, n.º 1, do Regulamento n.º 4253/88, em razão do facto de uma parte das bonificações não ter ainda sido paga à data de 31 de Dezembro de 2001 (v. n.os 54 e 55 *supra*).

62 Nestas condições, há que julgar improcedente o primeiro fundamento.

Quanto ao segundo fundamento, relativo à inexistência da irregularidade invocada pela Comissão e à violação da convenção

63 Este fundamento contém duas partes que respeitam, respectivamente, à pretensa inexistência da irregularidade invocada pela Comissão e à cláusula compromissória da convenção.

Quanto à primeira parte, respeitante à inexistência da irregularidade

— Argumentos das partes

64 A República Portuguesa sustenta que a convenção, que consta dos anexos da decisão de concessão e, como tal, faz parte integrante desta decisão, é um contrato estipulado entre a Comissão e a Caixa através do qual as duas partes regulam situações jurídicas subjectivas que surgem, neste caso, na sequência da atribuição do co-financiamento FEDER através da decisão de concessão. A convenção, que é um acordo de vontades, foi aprovada pela Comissão pelo mesmo acto administrativo da decisão de concessão.

65 Segundo a República Portuguesa, o artigo 14.º, n.º 4, do Regulamento n.º 4253/88 significa que o previsto num contrato, que consubstancia, segundo as regras gerais do direito, a assunção de um ou mais compromissos, estipulados entre os parceiros, se reflectirá sobre quanto previsto numa decisão de concessão de contribuição, adoptada pela Comissão. Acrescenta que, dando o Regulamento n.º 4253/88 às partes

signatárias a possibilidade de poder prever especificações relativas às regras de aplicação, bem como eventuais especificidades, este reconhece à convenção um valor jurídico tal que se deve repercutir numa decisão da Comissão. Assim, torna-se admissível derrogar ou excepcionar normas previstas nesta decisão, pelo facto de a mesma visar a determinação da execução do co-financiamento atribuído e pelo facto de que foi redigida pelas partes, com um papel preponderante na aplicação da subvenção global.

66 A República Portuguesa afirma que o documento jurídico chave neste caso é a convenção. Decorre do considerando 36 da decisão impugnada que a Comissão confere às partes na convenção o eventual poder de definir uma outra data-limite para determinar a elegibilidade dos pagamentos da SGAIA.

67 Segundo a República Portuguesa, a Comissão não considerou a especificidade da execução de um co-financiamento de bonificações de juros, durante, segundo o artigo 4.º, n.º 2, da convenção, «no máximo, os primeiros oito anos de vigência do empréstimo».

68 Durante a fase administrativa, a Comissão solicitou que fossem realizadas acções de controlo da despesa declarada, incluindo o cálculo das bonificações vincendas, nos termos previstos no n.º 5 do artigo 8.º da convenção. No entanto, para adaptar a SGAIA à data-limite de elegibilidade prevista, a saber, 31 de Dezembro de 2001, a Comissão ignorou o procedimento específico, previsto no artigo 8.º, n.º 5, da convenção e reforçado no n.º 6 deste artigo. Este permite certificar e, portanto, considerar como despesa efectuada dentro da data-limite da elegibilidade, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 21.º do Regulamento n.º 4253/88, as despesas com os juros vincendos que a SGAIA ia necessariamente ter.

69 A especificidade da SGAIA consubstanciava-se no facto de que um empréstimo concedido, aprovado e assinado pela Caixa, por exemplo, no último dia útil (31 de Dezembro de 1999), podia ter direito a beneficiar do co-financiamento de bonificações de juros durante no máximo os primeiros oito anos de vigência do mesmo. Segundo a República Portuguesa, assim sendo, e sabendo que a data-limite de elegibilidade se prolongava efectivamente só para os dois anos seguintes, era preciso encontrar um mecanismo que permitisse atribuir o co-financiamento às bonificações dos eventuais restantes seis anos. Acrescenta que a Comissão, caso tivesse querido alterar a convenção, tinha a obrigação de proceder nos termos previstos no n.º 5 do artigo 17.º da mesma.

70 Na réplica, a República Portuguesa acrescenta que, no domínio contratual, a Comissão tinha os poderes necessários para adaptar a atribuição da contribuição FEDER à realidade, pactuando cláusulas específicas. A Comissão adoptou a decisão de concessão, aprovou, ao mesmo tempo, o mecanismo específico de simulação e exerceu assim os seus poderes negociais com o acordo das contrapartes.

71 Segundo a República Portuguesa, os n.ºs 5 e 6 do artigo 8.º da convenção não podem ser apenas considerados regras de cálculo das bonificações futuras dos juros. Em primeiro lugar, não há resposta à questão de saber por que motivo é que este método de cálculo foi previsto na convenção. Em segundo lugar, as regras previstas nos n.ºs 5 e 6 do artigo 8.º da convenção foram aí colocadas para dar seguimento ao previsto no artigo 7.º da convenção, intitulado «Compromissos e pagamentos», no qual, no n.º 2, foram previstos os procedimentos a implementar e os documentos a apresentar no momento do encerramento da SGAIA através do pedido de pagamento de saldo final. Este n.º 2 estabelece a obrigatoriedade da certificação final, que devia discriminar as bonificações globais vincendas calculadas e actualizadas a 31 de Dezembro de 2001, dos juros relativos aos montantes efectivamente libertados de empréstimos e o saldo a pagar. Para alcançar o total final, era expressamente prevista a dedução apenas dos adiantamentos da Comissão e dos juros residuais. Segundo a República Portuguesa, o n.º 2 do artigo 7.º e os n.ºs 5 e 6 do artigo 8.º da convenção tinham por finalidade incluir as bonificações futuras dos juros vincendos no pagamento de saldo a apresentar.

72 A sugestão da Comissão de pagar, até 31 de Dezembro de 2001, sob forma de adiantamento aos beneficiários finais, um montante equivalente ao das bonificações às quais tinham direito de acordo com os contratos de empréstimo contraídos viola os princípios da execução das despesas públicas e do direito financeiro público e pode consubstanciar, a favor das câmaras, um enriquecimento sem causa. Esta sugestão não é aceitável, porquanto envolve a contrapartida nacional e não o pagamento de fundos provenientes do orçamento comunitário. Na verdade, esta sugestão outra coisa não é que uma simulação.

73 O depósito da contrapartida nacional numa conta especial simula simplesmente a efectividade do pagamento, não garantindo, por si só, a efectividade das despesas que viriam a ser realizadas em períodos previsíveis, mas, na maioria dos casos, longínquos. Trata-se de uma clara simulação visto que o montante equivalente às bonificações vincendas debitado em conta especial continuaria perfeitamente à disponibilidade da República Portuguesa e da Caixa.

74 Segundo a República Portuguesa, esta encontrava-se impossibilitada de efectuar o pagamento *una tantum* da totalidade da contrapartida nacional prevista até ao ano de 2007. A realização das despesas públicas depende da sua inscrição orçamental. A República Portuguesa não podia efectuar um pagamento quando as verbas necessárias não tinham sido cabimentadas. O orçamento nacional é preparado apenas numa base anual. A República Portuguesa nada mais podia fazer senão obrigar-se a cabimentar no seu orçamento as despesas que iria efectuar com as bonificações vincendas numa base anual. A sugestão da Comissão teria obrigado as autoridades portuguesas a implementar uma conduta *contra legem*. Além disso, segundo a República Portuguesa, para resolver situações como esta, a convenção prevê expressamente a aplicação subsidiária do direito português.

75 A Comissão contesta a argumentação da República Portuguesa.

— Apreciação do Tribunal

76 Resulta dos autos que, por ofício de 30 de Julho de 2002, alterado por ofício de 7 de Março e renovado por ofício de 20 de Outubro de 2003, a Caixa enviou à Comissão a certificação final para encerramento da SGAIA (v. n.os 26 a 29 *supra*). Esta certificação incluía um pedido de pagamento do saldo final da SGAIA e a certificação final de despesas, na qual eram nomeadamente indicadas as bonificações globais efectivamente pagas aos beneficiários até 31 de Dezembro de 2001 e as bonificações globais vincendas calculadas e actualizadas a 31 de Dezembro de 2001 dos juros relativos aos montantes efectivamente libertados de empréstimos contratados no âmbito da SGAIA.

77 Na decisão impugnada, a Comissão indica que a contribuição financeira do FEDER só podia ser obtida relativamente às despesas efectuadas à data de 31 de Dezembro de 2001, data-limite para os pagamentos da SGAIA, por força do artigo 5.º da decisão de concessão. Por conseguinte, reduziu a contribuição financeira do FEDER à SGAIA retirando do financiamento comunitário os montantes das bonificações de juros a pagar depois de 31 de Dezembro de 2001. A este respeito, a Comissão baseou-se principalmente no artigo 21.º, n.º 1, do Regulamento n.º 4253/88 e afirmou que estas bonificações não constituíam despesas efectuadas no momento da data-limite para a tomada a cargo das despesas pela Comissão, prevista no artigo 5.º da decisão de concessão.

78 A República Portuguesa contesta esta posição com fundamento principalmente na convenção. Alega, no essencial, que a convenção contém um procedimento específico que permite incluir igualmente as bonificações de juros a pagar depois de 31 de Dezembro de 2001.

79 Por conseguinte, importa examinar se, por força das disposições regulamentares aplicáveis no caso em apreço ou da convenção, a contribuição financeira do FEDER devia incluir igualmente as bonificações de juros a pagar depois de 31 de Dezembro de 2001.

80 A título liminar, quanto à categoria hierárquica das normas em questão, que deve ser respeitada por força do princípio da legalidade, impõe-se assinalar que os regulamentos comunitários em causa prevalecem sobre as decisões da Comissão e sobre a convenção. O preâmbulo da convenção precisa, a este respeito, que esta última é celebrada ao abrigo da decisão de concessão, que é adoptada em conformidade com os Regulamentos n.os 2052/88 e 4253/88. Além disso, o artigo 7.º da decisão de concessão dispõe que a SGAIA deverá ser executada em conformidade com as disposições decorrentes do direito comunitário. Importa salientar que a decisão de concessão regula as relações entre a Comissão e a República Portuguesa relativas à execução da SGAIA, enquanto a convenção, celebrada entre a Comissão e a Caixa, cujo texto está em anexo à decisão de concessão, fixa, no seu artigo 1.º, n.º 1, as condições de concessão e de utilização da SGAIA nos termos do artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento n.º 4254/88.

81 Resulta das considerações precedentes que a convenção, celebrada entre a Comissão e a Caixa, na qualidade de intermediário, em acordo com a República Portuguesa, não pode ser interpretada no sentido de que é contrária às regras comunitárias que regem a SGAIA. No entanto, a convenção pode ser um elemento que permite, no processo de aplicação destas regras ao caso *sub judice*, interpretá-las.

82 Em primeiro lugar, quanto ao artigo 21.º, n.º 1, do Regulamento n.º 4253/88, que constitui a disposição principal invocada pela Comissão para excluir as bonificações de juros a pagar depois de 31 de Dezembro de 2001, a sua redacção enuncia claramente que o pagamento da contribuição financeira se deve referir exclusivamente às despesas efectuadas. A este respeito, importa assinalar que o conceito de «despesas

efectuadas», no âmbito de uma subvenção global, é susceptível de ser definido por disposições especiais no quadro comunitário dos fundos estruturais (v., neste sentido, acórdão do Tribunal Geral de 8 de Julho de 2008, Sviluppo Italia Basilicata/Comissão, T-176/06, não publicado na Colectânea, n.os 9 a 12, 51 e 52). Trata-se, portanto, de examinar quais são, no regime de bonificações de juros em causa, as condições específicas que devem ser satisfeitas para que as bonificações de juros sejam consideradas como despesas efectuadas.

83 A este respeito, há que realçar que, neste regime, o intermediário paga um empréstimo em condições bonificadas ao beneficiário final. As bonificações de juros constituem os montantes que resultam da diferença entre os juros à taxa do mercado e os juros efectivamente pagos pelos beneficiários finais. As bonificações de juros são, portanto, efectivamente efectuadas no momento em que os pagamentos dos juros se vencem, o que pode durar diversos anos. Assim, as bonificações de juros seguem o pagamento dos juros pelos beneficiários finais durante a duração dos empréstimos. As despesas efectuadas relativamente às bonificações de juros não existem, portanto, ainda no momento da celebração dos contratos de empréstimo. No momento desta celebração, apenas existem obrigações entre as partes no contrato de empréstimo, que devem ser distinguidas das despesas efectuadas com vista ao cumprimento destas obrigações. Consequentemente, apenas à luz do artigo 21.º, n.º 1, do Regulamento n.º 4253/88, as bonificações de juros podem ser consideradas despesas efectuadas no momento do pagamento das fracções dos juros que lhes dizem respeito.

84 Em segundo lugar, em relação à decisão de concessão, prevê-se no artigo 5.º, primeiro período, que o apoio comunitário incidirá nas despesas relacionadas com as operações cobertas pela SGAIA que tiverem sido objecto, no Estado-Membro, de disposições juridicamente vinculativas e em relação às quais tiverem sido especificamente autorizados até 31 de Dezembro de 1999, o mais tardar, os meios financeiros

necessários. No segundo período, indica-se que a data-limite para a tomada a cargo das despesas dessas acções é 31 de Dezembro de 2001.

85 O artigo 5.º da decisão de concessão distingue, portanto, entre as disposições juridicamente vinculativas no Estado-Membro, a autorização dos meios financeiros e a tomada a cargo das despesas.

86 No que respeita às disposições juridicamente vinculativas, é pacífico que estas correspondem aos contratos de empréstimo celebrados entre a Caixa e os beneficiários finais. Quanto à autorização dos meios financeiros, está assente que se trata da prevista pela Comissão relativamente aos contratos de empréstimo.

87 Por último, quanto à tomada a cargo das despesas relativas a estas acções, cumpre assinalar que o artigo 5.º, primeiro período, da decisão de concessão define os contratos de empréstimo autorizados até 31 de Dezembro de 1999 pela Comissão como objectos de apoio comunitário. No segundo período deste artigo, havia, portanto, que definir a data-limite para a tomada a cargo das despesas resultantes desses contratos de empréstimo. A este respeito, importa salientar que os termos «tomada a cargo» não podem significar unicamente a assunção real da responsabilidade das despesas em causa. Com efeito, esta responsabilidade decorre já dos contratos de empréstimo, que deviam ser autorizados até 31 de Dezembro de 1999 e que são mencionados no artigo 5.º, primeiro período, da decisão de concessão. A tomada a cargo das despesas não diz, portanto, respeito às responsabilidades decorrentes dos contratos de empréstimo, mas às despesas efectuadas em resultado desses contratos. Por conseguinte, estão em causa bonificações de juros efectivamente efectuadas no momento do pagamento das fracções dos juros pelos beneficiários finais. Consequentemente, no artigo 5.º, segundo período, da decisão de concessão, a data-limite para as despesas efectuadas relativamente às bonificações de juros resultantes dos contratos de empréstimo autorizados pela Comissão é fixada em 31 de Dezembro de 2001.

88 Daqui resulta que, sob reserva da análise da convenção e apenas com base nas disposições do artigo 21.º, n.º 1, do Regulamento n.º 4253/88 e do artigo 5.º da decisão de concessão, as bonificações de juros a pagar depois de 31 de Dezembro de 2001 não parecem ser susceptíveis de constituir despesas efectuadas.

89 Em terceiro lugar, relativamente à convenção, importa examinar se a aplicação desta, no âmbito das disposições regulamentares em causa e da decisão de concessão, permite igualmente incluir, como a República Portuguesa alega, as bonificações de juros a pagar depois de 31 de Dezembro de 2001.

90 A este respeito, há que observar que o artigo 4.º, n.º 2, e o artigo 8.º, n.º 1, da convenção previam que as bonificações das taxas de juros co-financiadas pelo FEDER podiam ser concedidas por um período máximo de oito anos. Neste contexto, cumpre assinalar que a SGAIA, segundo o artigo 1.º, n.º 1, da decisão de concessão, recordado no artigo 1.º, n.º 1, da convenção, foi concedida para o período compreendido entre 1 de Janeiro de 1994 e 31 de Dezembro de 1999. Por outro lado, resulta do artigo 5.º, primeiro período, da decisão de concessão e do artigo 1.º, n.º 2, primeiro período, da convenção que os contratos de empréstimo entre a Caixa e os beneficiários finais abrangidos pelo âmbito de aplicação da convenção podiam ser autorizados pela Comissão até 31 de Dezembro de 1999. Por conseguinte, estes contratos de empréstimo podiam ser celebrados até 31 de Dezembro de 1999 com uma duração de validade possível até 31 de Dezembro de 2007. Uma vez que a data-limite de tomada a cargo das despesas, segundo o artigo 5.º, primeiro período, da decisão de concessão, era 31 de Dezembro de 2001, isto é, oito anos após a primeira celebração possível de um contrato de empréstimo, é provável que numerosos contratos de empréstimo autorizados até 31 de Dezembro de 1999 estivessem ainda em vigor após 31 de Dezembro de 2001.

91 Importa igualmente salientar que, por força do artigo 7.º, n.º 2, da convenção, a certificação final que a Caixa devia apresentar à Comissão, reportada a 31 de Dezembro de 2001, devia incluir o pedido de pagamento do saldo e a certificação final de despesas

calculadas segundo o artigo 8.º, n.º 5, da convenção, isto é, no caso vertente, as bonificações efectivamente pagas aos beneficiários até 31 de Dezembro de 2001 e as bonificações vincendas calculadas e actualizadas a 31 de Dezembro de 2001 dos juros relativos aos montantes efectivamente libertados de empréstimos.

92 O artigo 8.º, n.º 5, quarto parágrafo, da convenção precisa que, com data-valor de 31 de Dezembro de 2001, data-limite para pagamentos, a Caixa devia proceder ao cálculo definitivo do montante do fluxo das bonificações FEDER remanescentes de cada empréstimo, actualizá-lo, convertê-lo e debitá-lo na conta especial. Segundo o sexto parágrafo deste número, os débitos assim efectuados na conta especial eram certificáveis à Comissão como despesas efectivamente incorridas e pagas a título da contribuição do FEDER.

93 Nos termos do artigo 8.º, n.º 6, da convenção, até 31 de Dezembro de 2001, somente as bonificações efectivamente usufruídas pelos beneficiários nas datas de pagamento dos juros podiam ser certificadas à Comissão como despesas efectivamente incorridas passíveis de desencadear novo adiantamento e o desembolso do saldo final. No semestre seguinte a 31 de Dezembro de 2001, deviam ser calculados, actualizados e podiam ser certificados como pagamentos também os montantes das bonificações futuras remanescentes, com vista ao encerramento e saldo da SGAIA pela Comissão. As bonificações FEDER deviam assim ser debitadas na conta especial.

94 Por conseguinte, há que afirmar que as disposições do artigo 8.º, n.ºs 5 e 6, da convenção previam um regime especial segundo o qual as bonificações de juros a pagar depois de 31 de Dezembro de 2001 podiam, em princípio, ser igualmente elegíveis a título da SGAIA. Estas disposições incluíam, por um lado, as bonificações efectivamente usufruídas pelos beneficiários finais até 31 de Dezembro de 2001 e, por outro, as bonificações a pagar depois de 31 de Dezembro de 2001 que deviam ser calculadas e actualizadas até 30 de Junho de 2002. As duas parcelas deviam igualmente

ser incluídas na certificação final que a Caixa devia apresentar à Comissão antes de 30 de Junho de 2002 e, assim, debitadas na conta especial.

95 Ora, atendendo ao disposto no artigo 21.º, n.º 1, do Regulamento n.º 4253/88 e no artigo 5.º da decisão de concessão, as medidas adoptadas, no caso em apreço, pela Caixa e pela República Portuguesa com base neste regime especial não eram suficientes para preencher os requisitos previstos nestas disposições, pelo que as bonificações de juros a pagar depois de 31 de Dezembro de 2001 não eram susceptíveis de constituir despesas efectuadas nessa data.

96 Com efeito, é pacífico que, no caso em apreço, as bonificações a pagar depois de 31 de Dezembro de 2001 foram calculadas e actualizadas até 30 de Junho de 2002. Foram igualmente incluídas na certificação final apresentada à Comissão. No entanto, estas bonificações de juros não foram objecto de nenhuma outra medida adoptada pela Caixa ou pela República Portuguesa até 31 de Dezembro de 2001 com vista ao preenchimento dos requisitos previstos no artigo 21.º, n.º 1, do Regulamento n.º 4253/88 e no artigo 5.º da decisão de concessão, como a Caixa admitiu na audiência. Estas bonificações de juros não foram, designadamente, debitadas na conta especial.

97 Daqui decorre que a República Portuguesa considerou, no essencial, as bonificações de juros a pagar depois de 31 de Dezembro de 2001 como despesas elegíveis a título da SGAIA em função apenas da existência das obrigações financeiras resultantes dos contratos de empréstimo celebrados entre a Caixa e os beneficiários finais.

98 Ora, como já foi observado no âmbito da análise do artigo 21.º, n.º 1, do Regulamento n.º 4253/88, para cumprir as exigências dos termos «despesas efectuadas», a mera

existência das obrigações financeiras decorrentes dos contratos de empréstimo celebrados entre a Caixa e os beneficiários finais não é suficiente para considerar as bonificações de juros a pagar depois de 31 de Dezembro de 2001 como despesas efectuadas (v. n.º 82 *supra*). Do mesmo modo, resulta do exame do artigo 5.º da decisão de concessão que a tomada a cargo das despesas não diz respeito às responsabilidades da Caixa em relação aos beneficiários finais decorrentes dos contratos de empréstimo (v. n.º 87 *supra*).

99 A este respeito, cumpre assinalar que resulta do artigo 8.º, n.º 5, primeiro parágrafo, da convenção que a mera existência das obrigações financeiras decorrentes dos contratos de empréstimo, enquanto fundamento que permite a qualificação das bonificações de juros de despesas efectuadas, não é suficiente. Com efeito, esta disposição limita-se a enunciar que, na altura da realização do contrato de empréstimo, a Caixa procederá ao cálculo indicativo provisório do valor acumulado das bonificações de juros a atribuir, as quais não poderão em nenhum caso ser ainda debitáveis na conta especial nem certificáveis à Comissão como despesas efectivamente incorridas. Consequentemente, as partes na convenção estavam de acordo quanto ao facto de que as meras obrigações financeiras relativas às bonificações de juros, existentes quando da realização do contrato de empréstimo, não podiam permitir considerar estas bonificações vincendas como despesas efectuadas.

100 O artigo 8.º, n.º 5, sexto parágrafo, da convenção corrobora o que acima foi afirmado nos n.ºs 98 e 99, ao prever que os lançamentos na conta especial deviam ter um descritivo identificativo de quaisquer eventuais movimentos. Esta disposição sublinha, portanto, que os lançamentos na conta especial se deviam basear em movimentos que os justifiquem. Por conseguinte, o débito na conta especial das bonificações de juros a pagar depois de 31 de Dezembro de 2001, que não tinha sido efectuado nesta data, deveria ter sido baseado num movimento realizado nesta data. A mera existência das obrigações financeiras decorrentes dos contratos de empréstimo não é, portanto, susceptível de justificar tal débito.

101 Além disso, a conclusão segundo a qual o cálculo, a actualização e a inclusão na certificação final apresentada à Comissão das bonificações de juros a pagar depois de 31 de Dezembro de 2001 não são suficientes para estas serem consideradas despesas efectuadas não está em contradição com o artigo 8.º, n.º 6, da convenção. Com efeito, não resulta desta disposição que as bonificações de juros a pagar depois de 31 de Dezembro de 2001 são necessariamente consideradas como pagamentos. Em contrapartida, segundo esta disposição, estas bonificações podiam ser certificadas como pagamentos, o que não inclui a exigência de outras condições prévias. Esta disposição enuncia igualmente que estas bonificações deviam ser debitadas na conta especial, o que exigiria, por força do artigo 8.º, n.º 5, quinto parágrafo, da convenção, movimentos que justificassem os lançamentos nesta conta (v. n.º 100 *supra*).

102 A este respeito, importa além disso assinalar que a convenção, nos termos do seu artigo 1.º, n.º 2, permanecia válida para os contratos de empréstimo apenas até 31 de Dezembro de 1999 e que os pagamentos, libertações ou desembolsos dos empréstimos podiam ser efectuados até 31 de Dezembro de 2001. Dificilmente se pode considerar que a intervenção comunitária permanecia aberta até 31 de Dezembro de 2007, a saber, muito depois da caducidade da convenção celebrada entre a Comissão e a Caixa, em acordo com a República Portuguesa, para definir as suas modalidades de atribuição e após a Caixa ter apresentado um relatório das suas despesas (v., neste sentido, acórdão Sviluppo Italia Basilicata/Comissão, referido no n.º 82 *supra*, n.º 49).

103 Resulta antes da convenção que esta apenas regula excepcionalmente os casos ocorridos após a sua caducidade e após o encerramento da SGAIA. Com efeito, a convenção precisa a obrigação da Caixa, por força do seu artigo 8.º, n.º 5, sétimo parágrafo, nos casos em que a bonificação do FEDER debitada e certificada não vier a ser utilizada pelo beneficiário em qualquer circunstância, de creditar a conta especial e de reembolsar a Comissão «ainda que a presente Convenção já tenha sido extinta e a [SGAIA] saldada e encerrada».

104 Segundo a Comissão, os procedimentos alternativos enunciados no considerando 18 da decisão impugnada permitiram tomar a cargo as bonificações de juros a pagar depois de 31 de Dezembro de 2001, a saber, quer o depósito, numa conta bancária especial, do montante das bonificações de juros vincendas, calculadas e actua1izadas, a pagar após 31 de Dezembro de 2001, quer o pagamento aos beneficiários finais do montante equivalente aos juros bonificados a pagar no futuro.

105 A este respeito, cumpre assinalar que não é necessário que o Tribunal Geral se pronuncie sobre o carácter suficiente destes procedimentos alternativos, na medida em que resulta do precede que as medidas adoptadas pela República Portuguesa e pela Caixa não foram suficientes para preencher os requisitos previstos no artigo 21.º, n.º 1, do Regulamento n.º 4253/88 e no artigo 5.º da decisão de concessão.

106 Por último, há que salientar que o facto de a Comissão não ter assinalado, supondo que as tenha então detectado, as irregularidades enunciadas na decisão impugnada quando da execução da contribuição não tem repercussões na legalidade da decisão impugnada, ainda que a Comissão, atendendo ao sistema de parceria subjacente ao regime previsto no Regulamento n.º 4253/88, tenha de chamar a atenção das autoridades competentes quando descubra irregularidades (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 25 de Março de 2010, Sviluppo Italia Basilicata/Comissão, C-414/08 P, Colect., p. I-2559, n.ºs 102 e 103).

107 Em face do exposto, a primeira parte do presente fundamento deve ser julgada improcedente.

Quanto à segunda parte, relativa à cláusula compromissória da convenção

— Argumentos das partes

108 A República Portuguesa sublinha que a cláusula compromissória da convenção, que prevê que qualquer litígio relativo à convenção deve ser apresentado ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 238.º CE, devia ter sido accionada pela Comissão no momento em que esta imputava algo de irregular à Caixa na execução da convenção.

109 Na réplica, a República Portuguesa acrescenta que a alegação segundo a qual não é signatária da convenção não pode encontrar provimento, porquanto o clausulado da mesma foi aprovado com a concordância do Estado-Membro no âmbito da parceria.

110 O facto de a Comissão ter excluído a efectividade das despesas com os juros vincendos, não tendo contestado qualquer incumprimento da convenção, origina um litígio que tem por objecto a interpretação do clausulado celebrado.

111 A Comissão contesta a argumentação da República Portuguesa.

— Apreciação do Tribunal

112 Importa assinalar que as conclusões da República Portuguesa se fundam na cláusula compromissória prevista no artigo 18.º da convenção, que foi celebrada entre a Caixa e a Comissão, em acordo com a República Portuguesa.

113 O segundo período deste artigo estipula que as partes na convenção se comprometem a apresentar exclusivamente ao juiz comunitário, em conformidade com o artigo 238.º CE, qualquer reclamação ou litígio que entre elas surja relativo à validade, interpretação ou execução da convenção (v. n.º 25 *supra*).

114 Cumpre observar antes de mais que resulta da redacção desta cláusula que uma reclamação ou litígio abrangido pelo âmbito de aplicação da referida cláusula deve opor a Caixa e a Comissão, uma vez que são as partes na convenção. Dado que a República Portuguesa não é parte na convenção, não pode, consequentemente, invocar o facto de a Comissão não ter apresentado o litígio ao juiz comunitário em conformidade com a cláusula compromissória.

115 De resto, o presente litígio não é abrangido pelo âmbito de aplicação da cláusula compromissória. Como resulta do artigo 20.º, n.º 1, e do artigo 21.º, n.º 1, do Regulamento n.º 4253/88, o pagamento das contribuições financeiras é realizado em conformidade com as autorizações orçamentais adoptadas com base na decisão que aprova a acção em causa. Dado que o montante da contribuição em causa resulta da decisão de concessão, há que assinalar que a convenção, destinada a fixar certas modalidades da sua utilização, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento n.º 4254/88, não pode criar uma obrigação financeira para a Comunidade (v., neste sentido, acórdão

do Tribunal Geral de 27 de Junho de 2007, Nuova Gela Sviluppo/Comissão, T-65/04, não publicado na Colectânea, n.os 104 e 105).

116 Atendendo a todas as considerações precedentes, há que julgar improcedentes a segunda parte do presente fundamento e, consequentemente, o segundo fundamento na íntegra, bem como negar provimento ao recurso na sua totalidade.

Quanto às despesas

117 Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Na medida em que a República Portuguesa foi vencida, há que condená-la a suportar as suas próprias despesas e as da Comissão, em conformidade com os pedidos desta.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) **A República Portuguesa é condenada a suportar as suas próprias despesas e as da Comissão Europeia.**

Martins Ribeiro Papasavvas Dittrich

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 3 de Março de 2011.

Assinaturas