DESPACHO DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
29 de Junho de 1999 *

No processo C-107/99 R,

República Italiana, representada pelo professor U. Leanza, chefe do serviço do contencioso diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, assistido por I. M. Braguglia, avvocato dello Stato, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada da Itália, 5, rue Marie-Adélaïde,

requerente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por E. de March, consultor jurídico, K. Simonsson e H. Speyart, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do mesmo serviço, Centre Wagner, Kirchberg,

requerida,

apoiada por

Irlanda, representada por J. Payne, Legal Adviser, Office of the Attorney General, na qualidade de agente, assistido por D. McGuinness, SC, e E. Kent, solicitor, com domicílio escolhido na Embaixada da Irlanda, 28, route d'Arlon,

* Língua do processo: italiano.

e

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, na qualidade de agente, assistido por D. Wyatt, QC, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada do Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

intervenientes,

que tem por objecto um pedido de suspensão da execução da decisão da Comissão, de 16 de Dezembro de 1998, que aprova alterações à repartição indicativa das iniciativas comunitárias, comunicada à República Italiana por carta do secretário-geral da Comissão de 19 de Janeiro de 1999, bem como todos os actos que estejam na sua base ou que lhe sejam conexos, ou a adopção de outras medidas provisórias,

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

profere o presente

Despacho

1 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 29 de Março de 1999, a República Italiana requereu, nos termos do artigo 173.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 230.° CE), a anulação da decisão da Comissão, de 16 de Dezembro de 1998, que aprova alterações à repartição indicativa das iniciativas comunitárias, comunicada à requerente por carta do secretário-geral da Comissão de 19 de Janeiro de 1999 (a seguir «decisão impugnada»), bem como todos os actos que estejam na sua base ou que lhe sejam conexos, em especial o parecer do comité de gestão de 22 de Setembro de 1998 e a tabela anexa à referida carta (a seguir «actos impugnados»).

2 Por requerimento separado, que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 21 de Abril de 1999, a República Italiana requereu, nos termos dos artigos 185.° e 186.° do Tratado CE (actuais artigos 242.° CE e 243.° CE), a título principal, a suspensão da execução da decisão e dos actos impugnados e, subsidiariamente, a adopção de outras medidas provisórias que lhe permitam evitar o prejuízo grave e irreparável causado por aqueles actos.

3 A Comissão apresentou as suas observações escritas sobre o pedido de medidas provisórias em 12 de Maio de 1999.

4 Por requerimentos que deram entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 17 e 27 de Maio de 1999, a Irlanda e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte pediram para intervir no processo de medidas provisórias em apoio das conclusões da Comissão. A intervenção dos requerentes é admitida por força do artigo 37.°, primeiro e quarto parágrafos, do Estatuto CE do Tribunal de Justiça e do artigo 93.°, n.^{os} 1 e 2, do seu Regulamento de Processo.

5 As partes foram ouvidas em alegações em 2 de Junho de 1999.

Factos e contexto jurídico

6 O artigo 130.°-A do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 158.° CE) dispõe que a Comunidade desenvolverá e prosseguirá a sua acção no sentido de reforçar a sua coesão económica e social. Em especial, procurará reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das menos favorecidas a fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade. Nos termos do artigo 130.°-B do Tratado CE (actual artigo 159.° CE), a Comunidade apoiará igualmente a realização desses objectivos pela acção por si desenvolvida através dos fundos com finalidade estrutural.

7 Para alcançar estes objectivos e regulamentar as missões dos Fundos, o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.º 2052/88, 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), alterado, nomeadamente, pelo Regulamento (CEE) n.º 2081/93, de 20 de Julho de 1993 (JO L 193, p. 5, a seguir «Regulamento n.º 2052/88»), e o Regulamento n.º 4253/88, 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), alterado, nomeadamente, pelo Regulamento n.º 2082/93, de 20 de Julho de 1993 (JO L 193, p. 20, a seguir «Regulamento n.º 4253/88»).

8 Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, 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... 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 adiante denominada 'parceria'. A parceria abrangerá a preparação e o financiamento, bem como a apreciação *ex ante*, o acompanhamento e a avaliação *ex post* das acções.»

9 O artigo 5.º, n.º 5, terceiro parágrafo, do referido regulamento dispõe:

«As intervenções [financeiras dos fundos estruturais] são realizadas por iniciativa dos Estados-Membros ou por iniciativa da Comissão com o acordo do Estado-Membro interessado.»

10 As intervenções realizadas por iniciativa da Comissão têm a denominação de «iniciativas comunitárias».

11 O artigo 12.°, n.os 4 e 5, do mesmo regulamento dispõe:

«4. A Comissão estabelecerá, segundo processos transparentes, repartições indicativas por Estado-Membro, para cada um dos objectivos n.os 1 a 4 e 5b, das dotações de autorização dos fundos estruturais, tendo plenamente em conta, tal como anteriormente, os seguintes critérios objectivos: a prosperidade nacional, a prosperidade regional, a população das regiões e a gravidade relativa dos problemas estruturais, incluindo o nível de desemprego e, em relação aos objectivos adequados, as necessidades de desenvolvimento nas zonas rurais...

...

5. 9 % das dotações de autorização dos fundos estruturais serão consagrados ao financiamento das intervenções empreendidas por iniciativa da Comissão nos termos do n.° 5 do artigo 5.°, em relação ao período [1994-1999].»

12 Por último, o artigo 17.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2052/88 dispõe:

«Para a execução das intervenções empreendidas por sua própria iniciativa, em conformidade com o disposto no n.° 5, último parágrafo, do artigo 5.°, a Comissão será assistida por um comité de gestão composto por representantes dos Estados-Membros.»

13 Devem ainda ser referidas certas disposições do Regulamento n.° 4253/88.

14 O artigo 11.°, n.° 1, do Regulamento n.° 4253/88, que trata das iniciativas comunitárias, dispõe:

«Em aplicação do n.° 5 do artigo 5.° do Regulamento (CEE) n.° 2052/88, a Comissão pode, por sua própria iniciativa, de acordo com os processos estabelecidos no título VIII, e após comunicação para informação ao Parlamento Europeu, decidir propor aos Estados-Membros que apresentem pedidos de contribuição para acções que se revistam de especial interesse para a Comunidade...»

15 De acordo com o artigo 20.°, n.° 1, do mesmo regulamento:

«As autorizações orçamentais serão efectuadas com base nas decisões da Comissão que aprovam as acções em causa...»

16 Por outro lado, nos termos do artigo 24.°, intitulado «Redução, suspensão da contribuição», do mesmo regulamento:

«1. Se a realização de uma acção ou de uma medida parecer não justificar, nem em parte nem na totalidade, a contribuição financeira que lhe foi atribuída, a Comissão procederá a uma análise adequada do caso no âmbito da parceria, solicitando nomeadamente ao Estado-Membro ou às autoridades por ele designadas para a execução da acção que apresentem as suas observações num determinado prazo.

2. Após essa análise, a Comissão poderá reduzir ou suspender a contribuição para a acção ou para a medida em causa se a análise confirmar a existência de uma irregularidade ou de uma alteração importante que afecte a natureza ou as condições de execução da acção ou da medida e para a qual não tenha sido solicitada a aprovação da Comissão.

...»

17 O artigo 25.º do Regulamento n.º 4253/88 dispõe:

«1. No âmbito da parceria, a Comissão e os Estados-Membros assegurarão um acompanhamento eficaz da aplicação da contribuição dos fundos a nível dos quadros comunitários de apoio e das acções específicas (programas, etc.)...

...

3. Os comités de acompanhamento serão criados, no âmbito da parceria, por força de um acordo entre o Estado-Membro em causa e a Comissão.

...

5. O comité de acompanhamento adaptará, se necessário, sem alterar o montante total da contribuição comunitária e no respeito pelos limites harmonizados por objectivo, as modalidades de concessão da contribuição financeira inicialmente aprovadas, bem como, no respeito pelas disponibilidades e normas orçamentais,

o plano de financiamento previsto, incluindo as eventuais transferências entre fontes de financiamento comunitárias e as subsequentes alterações das taxas de intervenção. Os limites acima referidos, harmonizados por objectivo, serão estabelecidos pela Comissão de acordo com o processo referido no título VIII e incluídos nos quadros comunitários de apoio.

Essas alterações serão imediatamente notificadas à Comissão e ao Estado-Membro interessado, e serão aplicáveis imediatamente após confirmação da Comissão e desse Estado-Membro; essa confirmação ocorrerá num prazo de vinte dias úteis a contar da recepção da notificação, cuja data será confirmada pela Comissão através de aviso de recepção.

As outras alterações serão decididas pela Comissão, após parecer do comité de acompanhamento, e em colaboração com esse Estado-Membro.

...»

18 Por decisões de 13 de Julho, 12 de Outubro, 21 de Dezembro de 1994 e 8 de Maio de 1996, a Comissão adoptou uma repartição indicativa para o conjunto das iniciativas comunitárias para o período de programação de 1994-1999.

19 Em seguida, foi trocada correspondência regular entre a República Italiana e a Comissão no âmbito do acompanhamento da execução das iniciativas comunitárias nesse Estado-Membro.

20 Para o ano de 1999, a Comissão decidiu proceder a uma alteração das repartições indicativas das iniciativas comunitárias a fim de libertar a quantia de 100 milhões de ecus para garantir o financiamento de uma iniciativa comunitária consistente

num programa especial de ajuda a favor da paz e da reconciliação na Irlanda do Norte e nos condados limítrofes da Irlanda (a seguir «iniciativa PEACE»).

21 Tendo em conta vários critérios, em especial o estado da execução das várias iniciativas comunitárias nos Estados-Membros, a Comissão elaborou uma proposta de alteração da repartição das iniciativas comunitárias, sob forma de um documento de trabalho aprovado pelo comité de gestão na sua reunião de 22 de Setembro de 1998.

22 Resulta deste documento de trabalho que a redistribuição financeira de 100 milhões de ecus a favor da iniciativa PEACE deveria representar, para a República Italiana, uma redução de 44,7 milhões de ecus, enquanto outras reduções substanciais afectariam por outro lado a França (18,1 milhões de ecus), o Reino Unido (16,4 milhões de ecus), Portugal (6,8 milhões de ecus) e a Alemanha (6 milhões de ecus)

23 Relativamente à República Italiana, a redução de 44,7 milhões de ecus dizia respeito às iniciativas Interreg (21 milhões de ecus), PME (17,8 milhões de ecus), Urban (3,2 milhões de ecus), Leader (2 milhões de ecus) e Konver (0,7 milhões de ecus).

24 Esta nova repartição foi adoptada pela Comissão em 16 de Dezembro de 1998 e comunicada à requerente por carta do secretário-geral da Comissão de 19 de Janeiro de 1999.

25 A carta tem a seguinte redacção:

«La Commisssione Europea ha approvato, nella riunione del 16 dicembre 1998, le modifiche alle ripartizioni indicative delle Iniziative Comunitarie, sulle quali il competente Comitato di Gestione aveva espresso parere favorevole il 22 settembre 1998. La decisione tiene conto del grado di avanzamento delle Iniziative e della necessità di reperire ulteriori risorse finanziare per il 1999 in favore dell'Iniziativa 'Peace and Reconciliation in Ireland and Northern Ireland'.

La nuova tabella allegata sostituisce le analoghe tabelle accluse alla lettera del 13 luglio 1994 e 13 giugno 1996 del signor Williamson.»

(A Comissão Europeia aprovou, na reunião de 16 de Dezembro de 1998, as alterações às repartições indicativas das iniciativas comunitárias, as quais mereceram parecer favorável do comité de gestão competente, de 22 de Setembro de 1998. A decisão tem em conta o grau de desenvolvimento das iniciativas e a necessidade de encontrar outros recursos financeiros para o ano de 1999 a favor da iniciativa 'Peace and Reconciliation in Ireland and Northern Ireland'.

A nova tabela anexa substitui a tabela análoga junta às cartas de 13 de Julho de 1994 e de 13 de Junho de 1996 do Sr. Williamson.)

26 A carta incluía em anexo uma tabela intitulada «Stanziamenti indicativi per iniziativa comunitaria e per Stato membro (in MECU, prezzi 1999)» [Repartição indicativa por iniciativa comunitária e por Estado-Membro (em MECU, a preços de 1999)], que referia para cada Estado-Membro o montante total que lhe era afectado a título indicativo, bem como a repartição deste pelas várias iniciativas comunitárias. Um asterisco remetendo para uma nota de rodapé referia, relativamente à República Italiana, que «Tali stanziamenti potranno essere

programmati nella loro totalità solo qualora lo Stato membro confermi il suo accordo ad una riduzione delle risorse programmate all'interno dell'Iniziativa PMI» (Estes créditos apenas podem ser programados integralmente na medida em que o Estado-Membro confirme o seu acordo em reduzir os recursos programados no âmbito da iniciativa PME).

Argumentos das partes principais

Quanto ao fumus boni juris

27 A recorrente remete, a propósito do *fumus boni juris*, para os sete fundamentos invocados no seu recurso de anulação da decisão e dos actos impugnados.

28 O primeiro fundamento assenta em violação do artigo 190.° do Tratado CE (actual artigo 253.° CE), por falta de fundamentação da decisão impugnada. No entender da requerente, a decisão e a tabela anexa não têm qualquer explicação ou referência, e a simples indicação de «grau de desenvolvimento das iniciativas» ou da nova iniciativa PEACE não é susceptível de cumprir as exigências da referida disposição. A fundamentação da decisão impugnada devia ser tanto mais precisa e completa quanto, por um lado, a República Italiana exprimira previamente o seu desacordo quanto a uma redistribuição dos créditos e, por outro, esta decisão acarretava a redução das contribuições financeiras anteriormente concedidas.

29 O segundo fundamento da requerente assenta em violação do artigo 24.° do Regulamento n.° 4253/88. A Comissão, infringindo esta disposição, que rege os processos de redução, suspensão e supressão das contribuições, não examinou apropriadamente o caso, não pediu observações às autoridades nacionais e não

apurou as irregularidades ou alterações importantes com impacto na natureza ou nas condições de execução da acção ou da medida.

30 De acordo com o terceiro fundamento, a Comissão violou também o artigo 12.° do Regulamento n.° 2052/88. Na verdade, embora toda a atribuição financeira possa, desde o início, ser considerada indicativa, deixa de poder ser assim qualificada a partir do momento em que os programas são aprovados e executados, sob pena de prejudicar a confiança legítima dos beneficiários. Na falta de uma disposição específica, a requerente considera que deveria ter sido seguido o processo previsto no artigo 25.° do Regulamento n.° 4253/88 para a reafectação de recursos destinados aos programas de intervenção.

31 Decorre do quarto fundamento que, ao adoptar a decisão impugnada, a Comissão violou o princípio da parceria previsto no artigo 4.° do Regulamento n.° 2052/88. Com efeito, a Comissão não consultou a requerente e agiu sem o consentimento desta. Este comportamento viola a confiança legítima que a requerente adquiriu em relação aos fundos atribuídos desde 1994 e 1996.

32 No âmbito do seu quinto fundamento, a requerente alega que a decisão impugnada, por a afectar muito mais do que outros Estados-Membros, foi adoptada contra os princípios da coesão económica e social e da solidariedade entre Estados-Membros, previstos no artigo 2.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 2.° CE), e contra o princípio da não discriminação.

33 A requerente alega no âmbito do seu sexto fundamento que a Comissão cometeu também um abuso de poder e adoptou um comportamento contraditório. A fim de averiguar o estado de execução das iniciativas comunitárias, a Comissão deveria, de início, ter solicitado à requerente informações sobre os «compromissos juridicamente vinculativos», ao passo que a sua decisão final se baseou na noção mais ampla de «compromissos no terreno». Ora, no entender da requerente, outros Estados-Membros puderam transmitir informações formula-

das a partir desta última noção, pelo que o estado de desenvolvimento das iniciativas foi apurado com base em dados heterogéneos.

34 No quadro do seu sétimo e último fundamento, a requerente alega violação do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 1866/90 da Comissão, de 2 de Julho de 1990, que estabelece regras relativas à utilização do ecu na execução orçamental dos fundos estruturais (JO L 170, p. 36), na redacção do Regulamento (CE) n.° 2754/94 da Comissão, de 10 de Novembro de 1994 (JO L 290, p. 4, a seguir «Regulamento n.° 1866/90»), cujo segundo parágrafo dispõe que, «... nas decisões que propõem iniciativas comunitárias aos Estados-Membros, os montantes das contribuições comunitárias decididos para o conjunto do período e a sua repartição anual são expressos em ecus, aos preços do ano de cada decisão, e ficam sujeitos a indexação». Daqui infere a requerente que a indexação é um elemento indissociável do montante do financiamento, que apenas pode ser alterado respeitando-se o princípio da parceria e as regras que regem a redução de recursos. Nestas circunstâncias, as reduções decididas para as iniciativas Leader e Interreg relativamente à República Italiana, que parecem ter sido obtidas sem indexação, foram, por isso, adoptadas em violação do artigo 2.° do Regulamento n.° 1866/90.

35 Preliminarmente, a Comissão tece, nas suas observações, considerações sobre o quadro normativo bem como sobre a natureza e o alcance da decisão impugnada, antes de responder aos diversos fundamentos invocados pela requerente.

36 A Comissão recorda que a decisão impugnada tem a sua origem na iniciativa PEACE, para a qual devia ser libertada a quantia de 100 milhões de ecus no ano de 1999, a retirar da verba prevista para o conjunto das iniciativas comunitárias. Para determinar as alterações, para este efeito, às repartições indicativas previamente decididas, a Comissão utilizou um método assente em critérios concretos.

37 Numa primeira fase decisória, este método levou a República Italiana a suportar 44,7% do montante a redistribuir a favor da iniciativa PEACE. A segunda fase

decisória teve por objectivo repartir o montante desta redução entre as iniciativas comunitárias neste Estado-Membro, identificando os programas cujo estado de desenvolvimento era insuficiente. No documento de trabalho submetido ao comité de gestão, a Comissão previu, por um lado, para determinado programa uma redução de fundos repartidos mas ainda não concedidos e, por outro, «sugeriu» uma redução, de fundos já concedidos, no âmbito das iniciativas PME, Urban e Konver.

38 A nova repartição indicativa foi, consequentemente, adoptada pela decisão impugnada. A Comissão salienta que, na falta de contactos positivos com a República Italiana, aplicou a esta a repartição indicativa sugerida no documento de trabalho. Na opinião da Comissão, não se trata, portanto, de uma redução de contribuições já concedidas, mas de um sugestão, além de que tinha plena consciência de que era necessário o acordo da requerente.

39 Além disso, a Comissão formula as seguintes observações quanto a cada um dos sete fundamentos de anulação invocados pela requerente.

40 Quanto ao primeiro fundamento, assente em vício de fundamentação da decisão impugnada, a Comissão salienta que, por um lado, a requerente participou na reunião do comité de gestão de 22 de Setembro de 1998 durante o qual a proposta de decisão foi discutida e aprovada e, por outro, que ela recebeu um documento de trabalho, bem como a carta de 20 de Novembro de 1998 do chefe de gabinete do comissário competente e, portanto, não podia ignorar a fundamentos da decisão impugnada. No entender da Comissão, o desacordo expresso pela requerente é irrelevante a este respeito, uma vez que se trata de uma decisão que consiste numa repartição indicativa e não numa redução de uma contribuição previamente concedida.

41 Relativamente ao segundo fundamento, a Comissão sustenta que o artigo 24.° do Regulamento n.° 4253/88 apenas se aplica a reduções, suspensões ou supressões de contribuições já concedidas, o que não sucede no caso em apreço.

42 A propósito do processo a seguir para a alteração das repartições indicativas, objecto do terceiro fundamento, a Comissão salienta que os regulamentos aplicáveis não constituem, para este efeito, qualquer base jurídica especial. A Comissão podia, portanto, alterar as repartições indicativas, pelo menos em parte, segundo um processo idêntico ao da sua adopção, nos termos do artigo 12.°, n.° 4, do Regulamento n.° 2052/88. O artigo 25.° do Regulamento n.° 4253/88 não é, pois, aplicável.

43 Relativamente ao quarto fundamento da requerente, articulado com base em alegada violação do princípio da parceria, a Comissão responde que este princípio não se aplica ao exercício do poder discricionário que lhe é conferido pelo artigo 12.°, n.° 4, do Regulamento n.° 2052/88. A Comissão acrescenta que convidou todos os Estados-Membros a participarem na preparação da repartição indicativa ao consultar o comité de gestão e para discussões bilaterais a respeito da segunda fase decisória desta repartição, não tendo a requerente aceite o convite para estas discussões. No que toca à alegada violação do princípio da confiança legítima, a Comissão considera que, na medida em que são apenas indicativas, as repartições não podem criar esta confiança e que, de qualquer modo, a sua correspondência anterior com a requerente obstou a que esta pudesse criar tal confiança.

44 Relativamente à violação do artigo 2.° do Tratado e do princípio da não discriminação, alegada no contexto do quinto fundamento, a Comissão expõe, a título preliminar, que a referida disposição compreende a coesão e a solidariedade na lista de objectivos da Comunidade, mas não cria direitos e obrigações específicas para os Estados-Membros e as várias instituições. O método seguido no caso em apreço não teve como resultado discriminar a requerente, antes permitiu um tratamento diferenciado dos Estados-Membros de acordo com critérios objectivos, transparentes e comprováveis.

45 A Comissão refuta também o sexto fundamento que lhe imputa abuso de poder e um comportamento contraditório. No seu entender, todos os dados em que se fundam o documento de trabalho e a decisão impugnada foram calculados com base nos mesmos critérios, correspondendo a noção de «afectação de recursos financeiros necessários» à de «compromissos no terreno». Sustenta, além disso,

que a requerente se limita a referir as circunstâncias em que a repartição indicativa foi alterada, sem precisar os elementos específicos susceptíveis de provar a existência de desvio de poder.

46 Por último, a Comissão salienta, a respeito do sétimo e último fundamento, que o artigo 4.° do Regulamento n.° 1866/90 prevê que os montantes das contribuições, bem como os respectivos planos de financiamento, não estão sujeitos a indexação.

Quanto à urgência

47 A requerente alega que, se não for suspensa a execução, perderá definitivamente o montante de 44,7 milhões de ecus, equivalente à redução prevista na decisão impugnada, mesmo que a decisão sobre o mérito da causa lhe venha a ser favorável.

48 Na verdade, por um lado, a redução em causa diz respeito a programas já aprovados de iniciativas comunitárias e relativamente às quais a República Italiana deve cumprir as suas obrigações jurídicas e os seus compromissos financeiros antes de 31 de Dezembro de 1999, sob pena de deixar de poder proceder à autorização ou à despesa dos fundos visados. Por outro lado, a decisão impugnada obstou à análise de propostas de reafectação de fundos apresentadas pela requerente, pelo que uma decisão de anulação tomada após 31 de Dezembro de 1999 impedirá o lançamento e a execução dos programas abrangidos por estas propostas de reafectação.

49 De acordo com a requerente, esta situação é susceptível de criar um prejuízo grave e irreparável, uma vez que a redução de 44,7 milhões de ecus pode ter uma pesada incidência sobre o nível de emprego, o nível de vida e a criação de infra-estruturas nas regiões em causa.

50 A Comissão responde que, mesmo sendo suspensa a execução da decisão impugnada, a requerente não tem qualquer direito aos financiamentos concretos ainda não concedidos. Quanto ao demais, o prejuízo alegado não resulta da decisão impugnada, mas da incapacidade da requerente em executar em tempo útil os programas previstos pelas iniciativas comunitárias. Com efeito, mesmo sendo suspensa a decisão impugnada, a requerente não pode autorizar validamente os montantes resultantes da nova repartição indicativa, para já não falar da repartição inicial, dado o fraco nível de execução actual das acções neste Estado-Membro.

Quanto à ponderação de interesses

51 Quanto à ponderação de interesses na presente situação, a requerente alega ser mais forte o prejuízo grave e irreparável que a ameaça. Na verdade, a execução da decisão impugnada privá-la-á definitivamente do montante correspondente à redução, enquanto, em caso de suspensão, os fundos necessários para o financiamento da iniciativa PEACE podem ser reunidos respeitando-se os princípios da coesão económica e social e da não discriminação entre os Estados-Membros.

52 De acordo com a Comissão, a decisão impugnada não prejudica em concreto a requerente, mas, pelo contrário, a sua suspensão prejudicaria a iniciativa PEACE. Com efeito, os créditos afectos a esta já se encontram totalmente repartidos, pelo que uma suspensão acarretaria a impossibilidade de a Comissão autorizar os fundos necessários para executar os programas em fase de programação avançada. A ponderação de interesses pesa, portanto, a favor do indeferimento do pedido.

Argumentos dos intervenientes

53 A Irlanda e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, que apresentaram as suas observações na audiência, aderem, no essencial, à posição defendida pela Comissão.

54 Os intervenientes alegam, em particular, a importância política e económica que a iniciativa PEACE representa no contexto da pacificação da Irlanda do Norte e sublinham o excelente grau de execução dos projectos financiados no âmbito desta iniciativa.

55 A Irlanda alega ainda que a inscrição de um montante de 100 milhões de ecus no orçamento geral da União Europeia para 1999 a favor da iniciativa PEACE cria um compromisso jurídico obrigatório para as instituições comunitárias.

56 O Reino Unido alega, nomeadamente, que ordenando a suspensão da execução da decisão impugnada, o Tribunal de Justiça anteciparia os efeitos da decisão no recurso principal.

Apreciação

57 Nos termos dos artigos 185.° e 186.° do Tratado, o Tribunal de Justiça pode, se considerar que as circunstâncias assim o exigem, ordenar a suspensão da execução do acto impugnado ou ordenar as medidas provisórias necessárias nos processos em que é chamado a julgar.

58 O artigo 83.°, n.° 2, do Regulamento de Processo exige que os pedidos destas medidas especifiquem o objecto do litígio, as circunstâncias que provam a urgência e as alegações de facto e de direito que, à primeira vista, justificam a adopção de medida provisória requerida.

59 Segundo jurisprudência constante, a suspensão e outras medidas provisórias podem ser concedidas pelo juiz das medidas provisórias se se provar que a sua concessão é justificada de facto e de direito (*fumus boni juris*) e que são urgentes no sentido de que é necessário, para evitar um prejuízo grave e irreparável dos interesses do requerente, que sejam decretadas e que produzem os seus efeitos antes da decisão no processo principal (despacho de 21 de Março de 1997, Países Baixos/Conselho, C-110/97 R, Colect., p. I-1795, n.° 24). O juiz das medidas provisórias procede também, se necessário, à ponderação dos interesses em presença.

Quanto ao alcance da decisão impugnada

60 Preliminarmente, há que precisar, à luz das explicações e dos esclarecimentos dados pelas partes durante o presente processo, os efeitos da decisão impugnada no montante das iniciativas comunitárias afecto à requerente e na repartição deste montante pelas várias iniciativas comunitárias.

61 A este respeito, é pacífico entre as partes que as reduções previstas na nova repartição, tal como esta resulta da tabela anexa à decisão impugnada, abrangem não apenas o montante atribuído previamente à República Italiana na repartição indicativa, mas afectam também, numa parte substancial, fundos que já haviam sido concedidos.

62 A Comissão expôs na audiência que, relativamente à redução de 44,7 milhões de ecus que a nova repartição indicativa das iniciativas comunitárias representa para

a requerente, um montante de cerca de 19 milhões de ecus diz respeito a fundos já concedidos, principalmente no âmbito da iniciativa PME, mas também no âmbito das iniciativas Urban e Konver.

63 Além disso, a Comissão reconheceu que não podia reduzir unilateralmente os fundos já concedidos e que, para esse efeito, necessitava do acordo do Estado-Membro em causa. Aliás, tal é o sentido da nota de rodapé da tabela referida no n.º 26 do presente despacho, a qual, embora apenas faça referência à iniciativa PME, é igualmente válida para todos os fundos já concedidos, neles se incluindo os correspondentes a outras iniciativas.

64 Questionada na audiência, a Comissão declarou que, se a República Italiana recusasse dar o seu acordo à redução dos fundos já concedidos, nada impede este Estado-Membro de prosseguir a execução de acções concretas ao abrigo do conjunto de fundos já concedido.

65 É certo que a Comissão reiterou, na mesma altura, a sua apreciação de que, dado o estado actual da execução das acções em Itália, este Estado-Membro não pode gastar, dentro dos prazos exigidos, os montantes previstos na repartição indicativa inicial, nem mesmo os decorrentes da decisão impugnada.

66 Esta apreciação não pode, contudo, permitir à Comissão reduzir o montante dos fundos já concedidos à República Italiana, em desrespeito das disposições do Regulamento n.º 4253/88.

67 Por conseguinte, tendo em conta as explicações dadas pelas partes a propósito das medidas provisórias, importa, para a decisão no presente processo,

interpretar a decisão impugnada no sentido de que ela apenas procede a uma nova repartição indicativa das iniciativas comunitárias na medida em que introduz alterações que não afectem fundos já atribuídos. Em relação à requerente, a decisão impugnada procedeu, portanto, a uma redução de cerca de 26 milhões de ecus, constituindo a diferença entre este último montante e a redução total prevista de 44,7 milhões de ecus uma mera proposta de redução dirigida a este Estado-Membro.

Quanto ao fumus boni juris

68 Tendo em conta o exposto, não é necessário apreciar, no âmbito do presente processo, mesmo sumariamente, os fundamentos e argumentos da petição que pressupõem que a decisão impugnada tem um alcance mais amplo do que o estabelecido no número precedente.

69 É o caso, por um lado, da argumentação avançada, no âmbito do primeiro fundamento, de que a fundamentação da decisão impugnada devia ser mais precisa e completa, uma vez que se trata de uma decisão de redução de fundos atribuídos.

70 O mesmo vale, por outro lado, para o segundo fundamento, assente em violação do artigo 24.° do Regulamento n.° 4253/88. Com efeito, esta disposição regula os casos de redução, de suspensão ou de supressão de contribuições já atribuídas.

71 Quanto aos demais fundamentos invocados pela requerente em apoio do seu recurso de anulação, importa apreciar se são susceptíveis de basear um *fumus boni juris* que possa justificar a suspensão requerida.

72 Em primeiro lugar, é conveniente salientar, relativamente ao fundamento assente em falta de fundamentação da decisão impugnada, que esta foi adoptada na sequência de uma abundante troca de correspondência entre a requerente e a Comissão e após consulta do comité competente. O conjunto das explicações dadas nestas circunstâncias, que devem ser tomadas em consideração para apreciar a fundamentação da decisão impugnada, tendem, à primeira vista, a confirmar que a requerente estava suficientemente informada dos fundamentos da decisão impugnada quando recebeu a notificação.

73 Em segundo lugar, quanto às condições em que a Comissão pode alterar as repartições indicativas na acepção do artigo 13.°, n.° 4, do Regulamento n.° 2052/88, há que admitir, sem prejuízo do julgamento do mérito da causa em sede do recurso principal, que a regulamentação existente parece conferir à Comissão um certo poder de apreciação, que é apenas susceptível de uma fiscalização jurisdicional restrita.

74 A própria requerente reconheceu, na audiência, que a Comissão tinha o poder de introduzir alterações à repartição indicativa inicial, sem, contudo, ter um poder discricionário absoluto nesta matéria.

75 Ora, os argumentos apresentados pela requerente não fazem prova, numa primeira análise, de que a Comissão excedeu a margem de apreciação que dispõe nesta matéria. Em especial, as alegações relativas aos princípios de coesão económica e social e da não discriminação não podem justificar imediatamente uma censura à Comissão, uma vez que esta pôde explicar que a sua decisão foi adoptada com base num método que, sem prejuízo da apreciação final da sua validade, não se mostra manifestamente arbitrário nem à primeira vista irrazoável.

76 Em terceiro lugar, no que toca às alegações da requerente de que a Comissão determinou o grau de execução das iniciativas comunitárias nos vários Estados-

-Membros a partir de dados heterogéneos, tendo em conta a confusão efectuada entre os conceitos de «compromissos juridicamente vinculativos» e de «compromissos no terreno», deve dizer-se que a requerente, nesta fase do processo, não provou, com a clareza necessária, as consequências concretas decorrentes da referida confusão. Resulta, pelo contrário, das observações escritas e orais apresentadas pela requerente que esta se limitou a invocar de modo muito geral a hipótese de a situação noutros Estados-Membros ter sido avaliada a partir de um conceito diferente do que aquele de que ela própria utilizou e que esta circunstância a desfavoreceu, sem apoiar estas afirmações em qualquer indício de prova.

77 Em quarto lugar, a propósito do sétimo fundamento de anulação, relativo à indexação do montante das ajudas, o debate travado no processo de medidas provisórias não mostrou claramente a sua pertinência. Ademais, embora a requerente não tenha precisado a parte relativa da indexação no montante total em litígio, parece, à primeira vista, que este aspecto apenas tem uma importância marginal.

78 No que toca, por último, às modalidades processuais a que a decisão da Comissão de alteração da repartição indicativa inicial deve cumprir, é forçoso dizer que a requerente não precisou minimamente os vícios de que enferma a decisão impugnada, tendo a Comissão, pelo contrário, afirmado, sem ser contestada neste ponto, que a sua proposta tinha sido previamente apresentada ao comité de gestão e tinha deste merecido aprovação.

79 Na falta de disposição específica na regulamentação comunitária, não se pode compartilhar da tese da requerente de que deve ser aplicado o processo previsto no artigo 25.° do Regulamento n.° 4253/88.

80 A argumentação da requerente de que a Comissão devia ter respeitado o compromisso assumido, numa carta de 15 de Dezembro de 1997 dirigida à

República Italiana, de analisar previamente com cada Estado-Membro a possibilidade de reorientar os créditos para outros programas em curso de execução, antes de fazer propostas de redistribuição dos créditos pelas várias iniciativas comunitárias ao nível de toda a União Europeia, também não basta para pôr em causa, numa apreciação sumária, a validade do processo seguido para a adopção da decisão impugnada.

81 Na verdade, resulta da troca de correspondência entre a requerente e a Comissão, prévia à adopção da decisão impugnada, que a Comissão analisou as propostas de reorientação que lhe foram apresentadas pela República Italiana. Além disso, esta foi mantida ao corrente do processo de adopção da decisão impugnada e teve oportunidade de dar a conhecer a sua opinião em múltiplas ocasiões, nomeadamente na reunião do comité de gestão dedicada à análise do documento de trabalho da Comissão.

82 Resulta do que precede que os fundamentos invocados pela requerente, embora não pareçam ser de todo infundados, não prevalecem, numa primeira apreciação, sobre as justificações e explicações da Comissão, da Irlanda e do Reino Unido.

83 No entanto, importa salientar que esta apreciação apenas pôde ser feita com base numa interpretação provisória da decisão impugnada, largamente fundamentada nas explicações dadas no decurso do processo de medidas provisórias, dadas as incertezas que o alcance desta decisão envolve.

84 Nestas circunstâncias, a suspensão requerida não pode ser indeferida apenas após análise do *fumus boni juris* do pedido, sem que sejam também analisadas a urgência e a ponderação de interesses em presença.

Quanto à urgência e a ponderação dos interesses

85 A urgência invocada pela requerente deve ser apreciada tendo em conta o alcance da decisão impugnada, tal como definido no n.° 67 do presente despacho. É, pois, na medida em que procede a uma redução de cerca de 26 milhões de ecus em detrimento da República Italiana que deve ser avaliada a urgência que esta tem em obter a suspensão da decisão impugnada.

86 Quanto à gravidade do alegado prejuízo, há que reconhecer que, por um lado, a requerente se limita a evocar de modo muito geral os inconvenientes resultantes da redução litigiosa para as regiões em causa e, por outro, a alegar que o efeito da decisão impugnada é relativo face à conclusão, a que se chegou no n.° 67 do presente despacho, de que a referida redução é de apenas de cerca de 26 milhões de ecus e não de 44,7 milhões de ecus, como pretende a requerente.

87 O alcance exacto do prejuízo eventual exige, contudo, uma análise muito detalhada das possibilidades reais de utilização pela República Italiana do montantes em jogo durante o período que vai até 31 de Dezembro de 1999, análise que excede o âmbito do presente processo de medidas provisórias.

88 É certo que não se pode excluir à partida que a decisão impugnada possa produzir certos efeitos de reparação difícil se a requerente obtiver ganho de causa no seu recurso de anulação e, na audiência, a própria Comissão defendeu uma abordagem mais restritiva das consequências concretas decorrentes da anulação da decisão impugnada a favor da requerente.

89 Para decidir se a requerente fez prova da necessidade da suspensão requerida, há, contudo, que analisar o alegado prejuízo à luz de todos os interesses em presença (despachos de 29 de Junho de 1993, Alemanha/Conselho, C-280/93 R, Colect.,

p. I-3667, n.º 29, e de 24 de Setembro de 1996, Reino Unido/Comissão, C-239/96 R e C-240/96 R, Colect., p. I-4475, n.º 67).

90 A este respeito, verifica-se que a concessão da suspensão requerida envolve um risco equivalente de provocar determinados efeitos irreversíveis ou de difícil reparação, nomeadamente quanto ao financiamento da iniciativa PEACE, no caso da decisão do mérito da causa ser favorável à Comissão.

91 Nestas circunstâncias, a apreciação do juiz do processo de medidas provisórias não pode substituir a da Comissão no que toca à importância das iniciativas comunitárias cujo financiamento está em causa.

92 Resulta do exposto que não estão reunidas as condições necessárias para que seja decretada a suspensão requerida.

Pelos fundamentos expostos,

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

1) **O pedido de medidas provisórias é indeferido.**

2) **Reserva-se para final a decisão quanto às despesas.**

Proferido no Luxemburgo, em 29 de Junho de 1999.

O secretário

R. Grass

O presidente

G. C. Rodríguez Iglesias