CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL JULIANE KOKOTT apresentadas em 22 de Maio de 2007 [1]

I — Introdução

1. O Parlamento pede, no presente processo, que o Tribunal anule a decisão n.º ASIA/2004/016-924 da Comissão, que aprova um projecto relativo à segurança das fronteiras nas Filipinas («Philippine Border Management Project») e decide o seu financiamento pela rubrica orçamental 19 10 02 (a seguir «decisão recorrida»). A Comissão adoptou esta decisão através do procedimento de regulamentação de execução do Regulamento (CEE) n.º 443/92 do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1992, relativo à ajuda financeira e técnica e à cooperação económica com os países em desenvolvimento da América Latina e da Ásia [2] (a seguir «Regulamento n.º 443/92»).

2. O Parlamento entende que a Comissão ultrapassou as suas competências de execução ao adoptar a decisão recorrida. Segundo o Parlamento, o objecto da decisão recorrida consiste no combate ao terrorismo e à criminalidade internacional, o que não constitui ajuda ao desenvolvimento, na acepção do Regulamento n.º 443/92.

II — Quadro jurídico

A — *O Regulamento n.º 443/92*

3. O Regulamento n.º 443/92 tem por objecto a cooperação com os países em vias de desenvolvimento da América Latina e da Ásia que não são signatários da Convenção de Lomé e não beneficiam da política de cooperação da Comunidade com os países terceiros mediterrânicos (a seguir «PVD-ALA»).

4. O artigo 1.º do Regulamento n.º 443/92 determina que a Comunidade prossegue e alarga a cooperação comunitária com os

1 — Língua original: alemão.

2 — JO L 52, p. 1, na redacção dada pelo Regulamento (CE) n.º 807/2003 do Conselho, de 14 de Abril de 2003, que adapta à Decisão 1999/468/CE as disposições relativas aos comités que assistem a Comissão no exercício das suas competências de execução previstas em actos do Conselho adoptados pelo procedimento consultivo (unanimidade) (JO L 122, p. 36).

PVD-ALA. Segundo esta mesma disposição, a cooperação inclui a ajuda financeira e técnica para o desenvolvimento económico e a cooperação económica. Neste contexto, a Comunidade deve atribuir uma «importância primordial à promoção dos direitos do Homem, ao apoio aos processos de democratização e a uma boa gestão pública eficaz e equitativa, à protecção do ambiente, à liberalização das trocas comerciais e ao reforço da dimensão cultural, através de um maior diálogo no que respeita às questões de ordem política, económica e social numa perspectiva de interesse mútuo».

5. Os artigos 4.º a 6.º do Regulamento n.º 443/92 incidem sobre a ajuda financeira e técnica.

6. Nos termos do artigo 4.º, a ajuda financeira e técnica destina-se «principalmente às camadas da população mais pobres e aos países mais pobres de ambas as regiões».

7. O artigo 5.º contém regras relativas à ajuda financeira e técnica e princípios que devem ser respeitados no âmbito da sua execução. Assim sendo, o n.º 1, por exemplo, determina que a ajuda financeira e técnica «tem especialmente por objectivo o desenvolvimento do sector rural e a melhoria do grau de segurança alimentar». Nos termos do n.º 7, a ajuda deverá ser concedida, nomeadamente, a projectos concretos relacionados com a democratização, uma boa gestão pública eficaz e equitativa e os direitos do Homem.

8. O artigo 6.º determina que a ajuda financeira e técnica é alargada, em especial nos domínios nele indicados, aos PVD-ALA comparativamente mais desenvolvidos. Um desses domínios é, nos termos do quinto travessão, o «reforço institucional, nomeadamente da administração pública».

9. Os artigos 7.º e 8.º do Regulamento n.º 433/92 incidem sobre a cooperação económica.

10. Nos termos do artigo 7.º, n.º 1, a cooperação económica contribui «para o desenvolvimento dos países PVD-ALA na medida em que os ajuda a reforçar as suas capacidades institucionais, a fim de tornar o ambiente mais favorável ao investimento e ao desenvolvimento e a tirar o melhor partido das perspectivas abertas pelo aumento do comércio internacional, incluindo o mercado único europeu, e na medida em que reforça a presença dos operadores, da tecnologia e do saber-fazer de todos os Estados-Membros, nomeadamente no sector privado e nas pequenas e médias empresas».

11. O artigo 8.º estabelece que a cooperação económica se realiza nomeadamente em três sectores: primeiro, «[m]elhoria das potencialidades científicas e tecnológicas e, em geral, do contexto económico, social e cultural a efectuar através de acções de formação e de transferência de saber-fazer», segundo, «[m]

elhoria do apoio institucional a fim de tornar o ambiente económico, legislativo, regulamentar e social mais favorável ao desenvolvimento, devendo essa melhoria ser acompanhada de uma intensificação do diálogo com os parceiros», e, terceiro, «[a]poio às empresas, a concretizar, nomeadamente, por acções de promoção comercial, de formação e de assistência técnica, pelo estabelecimento de contactos entre empresas e por medidas que favoreçam a sua cooperação».

12. Nos termos do artigo 14.°, n.° 1, os projectos e programas que impliquem a concessão de uma ajuda cujo custo a cargo da Comunidade ultrapasse um milhão de ecus, bem como as alterações importantes e as eventuais ultrapassagens do custo dos projectos e programas aprovados, superiores a 20% do montante inicialmente decidido, serão adoptados de acordo com o processo definido no n.° 3 do artigo 15.° O artigo 15.°, n.° 3, por seu turno, remete para os artigos 5.° e 7.° da Decisão 1999/468/CE [3]. Nos termos do artigo 14.°, n.° 2, serão adoptados, segundo o mesmo processo, os actos necessários para definir as orientações plurianuais indicativas aplicáveis aos principais países parceiros ou os domínios de intervenção da cooperação, por tema ou sector.

13. O artigo 15.°, n.° 1, do Regulamento n.° 443/92 dispõe que a Comissão assegura a gestão da ajuda financeira e técnica e da cooperação económica. Nos termos do artigo 15.°, n.° 2, a Comissão é assistida por um comité.

14. O Regulamento n.° 443/92 foi revogado pelo Regulamento (CE) n.° 1905/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Dezembro de 2006, que institui um instrumento de financiamento da cooperação para o desenvolvimento [4], que é aplicável desde 1 de Janeiro de 2007. Nos termos do artigo 39.°, n.° 2, primeira frase, deste regulamento, o Regulamento n.° 443/92 continua a ser aplicável aos actos jurídicos e autorizações relativos à execução dos exercícios orçamentais anteriores a 2007.

III — Teor da decisão recorrida

15. O primeiro considerando refere-se à Resolução do Conselho, de 22 de Julho de 2002, na qual se realça que a União Europeia apoia Estados terceiros no cumprimento das suas obrigações decorrentes da Resolução 1373 do Conselho de Segurança

3 — Decisão do Conselho, de 28 de Junho de 1999, que fixa as regras de exercício das competências de execução atribuídas à Comissão (JO L 184, p. 23).

4 — JO L 378, p. 41.

das Nações Unidas a partir de meios provenientes do mecanismo de reacção rápida da União Europeia («Rapid Reaction Mechanism»).

16. O segundo considerando da decisão remete para o «National Indicative Programme 2002-2004» para as Filipinas, adoptado pela Comissão e que concede prioridade a acções que tenham por objectivo o combate ao terrorismo. Refere-se ainda que a Comissão pretende concentrar o seu apoio, no âmbito de medidas contra o terrorismo, na gestão de fronteiras, em especial no que toca à imigração e ao combate ao financiamento do terrorismo.

17. O terceiro considerando menciona, como finalidade geral do projecto aprovado pela decisão, o apoio no cumprimento da Resolução 1373 do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

18. Segundo o quarto considerando, o objectivo do projecto consiste em contribuir, em sintonia com as normas e os acordos internacionais, para os esforços do Governo filipino em melhorar a segurança e a gestão das fronteiras das Filipinas.

19. O artigo 1.º da decisão aprova, no seu n.º 1, o «Philippines Border Management Project» (a seguir «o projecto»), cujo texto se encontra anexo à decisão. No n.º 2 dispõe-se que o montante máximo da ajuda da Comunidade é de 4 900 000 EUR, a ser financiado, no quadro dos meios disponíveis, pela rubrica orçamental 19 10 02 do orçamento geral das Comunidades Europeias para o ano de 2004.

20. O artigo 2.º da decisão regula pormenores da execução e define o período temporal.

21. Nos termos da descrição do projecto anexa à decisão, o projecto visa apoiar as autoridades filipinas na prossecução dos seguintes objectivos:

— promoção dos melhores níveis internacionais na gestão de fronteiras através do exame e da avaliação dos métodos e práticas nacionais actuais;

— criação de um sistema informático interligado e seguro que permita uma troca eficiente de informações confidenciais entre as autoridades envolvidas na gestão das fronteiras;

— prevenção da circulação de documentos de identificação falsos através do aumento da quota de detecção e do aumento da consciência pública relativa à importância da posse de documentos de identificação correctos;

— aumento da produtividade do pessoal hierarquicamente superior e do pessoal técnico que efectua a gestão das fronteiras através de actividades de formação adequadas.

IV — Antecedentes da decisão, pedidos das partes e tramitação do processo

A — *Antecedentes do litígio*

22. A decisão recorrida foi tratada em sessão do comité de regulamentação previsto no Regulamento n.º 443/92, nos dias 17 e 18 de Novembro de 2004. A decisão não foi logo adoptada, tendo-se antes transitado para o processo escrito, uma vez que alguns Estados-Membros manifestaram dúvidas quanto ao acto de base escolhido. O referido processo foi concluído no dia 7 de Dezembro de 2004, através de uma decisão favorável tomada por maioria qualificada. Posteriormente, no dia 21 de Dezembro de 2004, a Comissão aprovou a decisão recorrida.

23. A decisão não foi publicada no Jornal Oficial. A acta da sessão dos dias 17 e 18 de Novembro de 2004 foi transmitida ao Parlamento no dia 14 de Dezembro de 2004.

24. A seguir, dois membros do Parlamento dirigiram perguntas escritas à Comissão [5], a fim de obterem informações complementares quanto à decisão recorrida. A Comissão respondeu a essas perguntas nos dias 14 de Março [6] e 22 de Abril [7] de 2005.

25. Por carta de 25 de Maio de 2005, o Comité de Desenvolvimento do Parlamento exigiu à Comissão que esta lhe transmitisse o texto integral da decisão recorrida. A Comissão alega ter respondido a este pedido por carta de 22 de Junho de 2005.

26. Contudo, o Parlamento refere que não recebeu qualquer resposta. Segundo o

5 — Perguntas escritas P-0619/05, da deputada Glenys Kinnock, e E-0578/05, do deputado Gay Mitchell.

6 — Quanto ao texto da resposta, v. http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?L=FR&OBJID=119907&LEVEL=3&SAME_LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y.

7 — Quanto ao texto da resposta, v. http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?L=FR&OBJID=119233&LEVEL=2&SAME_LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y.

mesmo, só após insistência de 26 de Agosto de 2005 é que recebeu em 9 de Setembro de 2005 uma resposta instruída com uma cópia da decisão recorrida em anexo. Por conseguinte, só no dia 9 de Setembro de 2005 é que teve conhecimento do texto integral da decisão recorrida.

27. É ponto assente que já antes tivera lugar uma troca de correspondência entre colaboradores do Parlamento e da Comissão, cujo objecto era a decisão recorrida.

28. Neste sentido, uma colaboradora da delegação da Comissão em Manila enviou, em 12 de Maio de 2005, documentação relativa ao projecto ao secretariado do Comité de Desenvolvimento do Parlamento. Contudo, constitui matéria de discussão entre as partes saber se entre os documentos também se encontrava o texto integral da decisão recorrida.

29. A pedido de um colaborador dos serviços jurídicos do Parlamento, um colaborador dos serviços jurídicos da Comissão enviou-lhe em 19 de Julho de 2005, por correio electrónico, o texto integral da decisão recorrida. O colaborador dos serviços jurídicos do Parlamento confirmou também por correio electrónico, em 19 de Julho de 2005, a recepção do texto integral.

B — *Pedidos das partes e tramitação do processo no Tribunal de Justiça*

30. No recurso interposto em 17 de Novembro de 2005, o Parlamento pede que o Tribunal se digne:

— anular a decisão que aprova um projecto relativo à segurança das fronteiras nas Filipinas a ser financiado pela rubrica orçamental 19 10 02 do orçamento geral das Comunidades Europeias («Philippine Border Management Project»; n.º ASIA/2004/016-924), adoptada em execução do Regulamento (CEE) n.º 443/92 relativo à ajuda financeira e técnica e à cooperação económica com os países em desenvolvimento da América Latina e da Ásia;

— condenar a Comissão nas despesas.

31. A Comissão pede:

— que o recurso seja julgado inadmissível ou, subsidiariamente, improcedente.

— que se decida de acordo com a lei quanto às despesas.

32. Por despacho do Presidente do Tribunal de Justiça, de 28 de Março de 2006, foi admitida a intervenção do Reino de Espanha em apoio da Comissão.

33. No processo perante o Tribunal de Justiça, as partes apresentaram observações escritas e alegações orais. O interveniente participou na fase escrita.

36. Nos termos do artigo 230.°, quinto parágrafo, CE, os recursos de anulação devem ser interpostos no prazo de dois meses. O prazo de recurso conta-se, conforme o caso, da publicação do acto, da sua notificação ao recorrente ou, na falta desta, do dia em que o recorrente tenha tomado conhecimento do acto.

V — Análise

A — *Quanto à admissibilidade do recurso*

1. Prazo de recurso

34. A Comissão considera o recurso inadmissível, uma vez que não foi interposto no prazo de dois meses a contar do momento em que o Parlamento tomou conhecimento da decisão recorrida.

35. É irrelevante o facto de a Comissão referir simultaneamente que não argui expressamente a questão prévia de inadmissibilidade, pois o cumprimento do prazo de recurso é matéria de ordem pública sobre a qual cabe ao Tribunal de Justiça decidir oficiosamente [8].

37. A decisão recorrida não foi publicada no Jornal Oficial. De facto, não resulta do disposto no artigo 254.°, n.os 1 e 2, CE existir qualquer obrigação de publicação da decisão recorrida. Uma vez que o Parlamento não é destinatário da decisão recorrida, esta também não lhe foi formalmente notificada, nos termos do artigo 254.°, n.° 3, CE. Por conseguinte, no presente caso o prazo de recurso de dois meses começou a correr no dia em que o Parlamento tomou conhecimento efectivo da decisão recorrida.

38. Decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que um recorrente só tem conhecimento efectivo de certo acto a partir do momento em que tem exacto conhecimento do conteúdo e fundamentos do mesmo [9]. Só então está em situação de poder exercer com proveito o seu direito de recurso. Assim sendo, não basta a transmissão de um resumo lacónico da decisão,

8 — V. acórdãos de 8 de Maio de 1973, Gunnella/Comissão (33/72, Recueil, p. 475, n.os 3 e segs., Colect., p. 211), de 12 de Julho de 1984, Moussis/Comissão (227/83, Recueil, p. 3133, n.° 12), e de 23 de Janeiro de 1997, Coen (C-246/95, Colect., p. I-403, n.° 21).

9 — V., sem mais, acórdãos de 5 de Março de 1980, Könecke/Comissão (76/79, Recueil, p. 665, n.° 7), e de 6 de Dezembro de 1990, Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie/Comissão (C-180/88, Colect., p. I-4413, n.° 22).

tendo antes de ser transmitido o seu próprio texto [10].

39. Deste modo, cumpre apurar quando é que o Parlamento teve exacto conhecimento do conteúdo e fundamentos da decisão, ou seja, do seu próprio texto.

40. O envio ao Parlamento da acta da sessão realizada em procedimento de comité (comitologia), dos dias 17 e 18 de Novembro de 2004, não pode ser considerado como uma forma de se adquirir conhecimento efectivo da decisão. Com efeito, o que se extrai desta acta é que a decisão recorrida ainda não foi adoptada, tendo-se antes transitado para o processo escrito, dada a falta de unanimidade. Portanto, ainda não foi através desta acta da sessão que o Parlamento tomou conhecimento da decisão recorrida.

41. O Comité de Desenvolvimento do Parlamento, tomou inequivocamente conhecimento do texto da decisão recorrida através da carta da Comissão de 2 de Setembro de 2005, que deu entrada no Parlamento em 9 de Setembro de 2005. Foi então neste momento que o comité e, deste modo, o Parlamento (cujo conhecimento consequentemente se presume), tomaram exacto conhecimento do conteúdo da decisão. Deste modo, com base nessa data e no prazo de dilação (em razão da distância) de dez dias previsto no artigo 81.°, n.° 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, há que concluir que o Parlamento Europeu interpôs tempestivamente o seu recurso, no dia 17 de Novembro de 2005.

42. Dentro desta linha de raciocínio, o recurso só seria inadmissível por decurso do prazo para a sua interposição caso o Parlamento tivesse tomado conhecimento da decisão anteriormente, ou seja, antes de 9 de Setembro de 2005. Porém, da matéria de facto alegada pela Comissão não resulta ter existido uma tomada de conhecimento anterior.

43. Não se pode considerar ter o Parlamento tomado conhecimento anteriormente, através de carta que a Comissária competente dirigiu ao Comité de Desenvolvimento do Parlamento, em 22 de Junho de 2005. Com efeito, a Comissão, no seguimento da impugnação apresentada pelo Parlamento, não apresentou qualquer prova da recepção dessa carta pelo Comité de Desenvolvimento, alegadamente com o texto integral da decisão em anexo.

44. No presente caso, igualmente por falta de prova da recepção, também não se pode ter por assente que o secretariado do Comité de Desenvolvimento recebeu da delegação da Comissão em Manila o texto da decisão recorrida logo em 12 de Maio de 2005. O Parlamento impugna ter recebido, neste

10 — V. acórdão de 9 de Janeiro de 1997, Comissão/Sociedade de Curtumes (C-143/95 P, Colect., p. I-1, n.° 32).

contexto, o texto integral da decisão recorrida. A Comissão também não apresentou prova dessa recepção.

45. Por fim, o Parlamento também não tomou conhecimento do texto da decisão através da comunicação entre colaboradores dos serviços jurídicos da Comissão e do Parlamento. É pacífico que um colaborador do Parlamento recebeu neste contexto, em 19 de Julho de 2005, uma cópia da decisão recorrida. Se fosse este o momento a considerar como o da tomada de conhecimento, o recurso do Parlamento seria intempestivo.

46. Contudo, não se deve atribuir ao Parlamento o conhecimento adquirido por um colaborador dos seus serviços jurídicos, dado que o contacto que o originou teve indiscutivelmente um carácter meramente informal. Não se pode imputar ao Parlamento o conhecimento adquirido informalmente por um único colaborador seu. Com efeito, não se pode presumir que informações adquiridas informalmente sejam imediatamente reencaminhadas para os serviços competentes do Parlamento, em especial num caso como o presente em que, como resulta dos autos, o colaborador partiu do princípio de que as informações ainda seriam novamente transmitidas ao Parlamento por via oficial.

47. A jurisprudência do Tribunal de Justiça, segundo a qual um recurso deve ser julgado intempestivo, independentemente do momento da efectiva tomada de conhecimento, quando aquele que tem conhecimento da existência de um acto que lhe diga respeito não solicita o respectivo texto integral num prazo razoável, poderia eventualmente conduzir a uma avaliação diferente da questão da admissibilidade do recurso [11].

48. Importa então analisar se um tal prazo para a solicitação do texto integral também se aplica a uma instituição, enquanto recorrente privilegiada [12]. Contra uma tal aplicação pode-se argumentar, por um lado, que a decisão recorrida não constitui, em relação ao Parlamento, um «acto que lhe diga respeito», na acepção desta jurisprudência. Um acto não diz *respeito* ao Parlamento na mesma medida em que diz respeito, por exemplo, a uma empresa privada. Neste sentido, é incomparavelmente mais fácil para uma empresa constatar ter sido adoptada uma medida que lhe diz respeito e que tem, por isso, de exigir o texto integral dessa medida. A posição do Parlamento enquanto recorrente privilegiado não é comparável, pois são adoptadas múltiplas decisões que potencialmente podem constituir motivo de interposição de recurso por parte do Parlamento. Se a aquisição do conhecimento de uma medida eventualmente a impugnar gera

11 — V. acórdãos Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie/Comissão (já referido na nota 9, n.º 22), de 6 de Julho de 1988, Dillinger Hüttenwerke/Comissão (236/86, Colect., p. 3761, n.º 14), e de 14 de Maio de 1998, Windpark Groothusen/Comissão (C-48/96 P, Colect., p. I-2873, n.º 20).

12 — No acórdão de 19 de Fevereiro de 1998, Comissão/Conselho (C-309/95, Colect., p. I-655, n.º 18), também se refere o prazo para a solicitação do texto, não obstante estar-se no âmbito de um processo em que as partes são instituições; contudo, não é analisado em concreto.

a obrigação do Parlamento de exigir o respectivo texto integral, então uma tal obrigação cria exigências não menosprezáveis à organização do trabalho parlamentar. Deste modo, a existência de um prazo para a solicitação do texto integral pode consubstanciar um obstáculo adicional quanto ao efectivo exercício do direito de recurso por parte do Parlamento.

49. Por outro lado, a favor da necessidade de um prazo de recurso — e da obrigação complementar com ele conexa de um recorrente exigir o texto integral da medida num prazo razoável —, pode-se invocar o alto valor que serve, que é o da segurança jurídica [13]. Precisamente o caso em apreço demonstra, de forma clara, que a interposição do recurso dentro de um prazo curto tem grande importância ao nível da segurança jurídica. É que no presente caso a Comunidade, no seguimento da decisão recorrida, assumiu compromissos para com uma organização internacional, enquanto gestora do projecto, e certamente efectuou pagamentos pouco tempo depois.

50. Pode-se atingir um equilíbrio entre estes dois interesses antagónicos — por um lado, a necessidade de segurança jurídica e, por outro lado, a existência de um direito de recurso efectivo do Parlamento —, prevendo-se para o Parlamento, enquanto recorrente, a necessidade de um nível elevado de conhecimento do acto jurídico, para que o prazo para a solicitação do texto integral comece a correr. Poderão eventualmente ser tidas em consideração as especificidades de um recorrente institucional, também ao nível da questão de saber que prazo deve ser considerado adequado.

51. No caso em apreço, o Parlamento teve inequivocamente conhecimento, a partir de 14 de Março de 2005, da resposta da Comissária competente à pergunta escrita de uma deputada, em relação à decisão recorrida. Nesta resposta, a Comissária esclarece que a decisão recorrida foi adoptada em 21 de Dezembro de 2004 e refere o seu fundamento jurídico e os seus objectivos principais. Mesmo aplicando-se critérios exigentes quanto à qualidade do conhecimento da existência de uma decisão a impugnar, há que partir do princípio de que o Parlamento, a partir desse momento, tinha conhecimento dos aspectos determinantes da decisão a impugnar, pelo que se lhe impunha exigir o texto integral da decisão, dentro de um prazo razoável.

52. O Parlamento só exigiu o texto integral da decisão recorrida em 25 de Maio de 2005, ou seja, decorridos mais de dois meses sobre a tomada de conhecimento da existência da decisão recorrida.

13 — V. acórdão de 12 de Outubro de 1978, Comissão/Bélgica (156/77, Recueil, p. 1881, n.os 21 a 24, Colect., p. 643). Além disso, as normas comunitárias relativas aos prazos processuais servem ainda a necessidade de se evitar qualquer discriminação ou tratamento arbitrário na administração da justiça — v., entre outros, acórdão de 26 de Novembro de 1985, Cockerill-Sambre/Comissão (42/85, Recueil, p. 3749, n.º 19), e despacho de 7 de Maio de 1998, Irlanda/Comissão (C-239/97, Colect., p. I-2655, n.º 7).

53. Um prazo superior a dois meses não pode ser considerado razoável [14], mesmo tendo em conta a situação especial de um recorrente institucional. Com efeito, em caso algum o prazo para pedir o texto pode ser mais longo que o próprio prazo de recurso, que para os recorrentes institucionais também só é de dois meses.

54. O Parlamento Europeu não interpôs tempestivamente o presente recurso. Deste modo, o mesmo é inadmissível.

B — *Fundamentos do recurso*

55. Para o caso de o Tribunal de Justiça seguir entendimento diverso quanto à questão da admissibilidade do recurso, passa-se seguidamente a analisar, a título subsidiário, os fundamentos do recurso.

56. O Parlamento só invoca no seu recurso um único fundamento. Entende que a Comissão ultrapassou as competências de execução que lhe são atribuídas pelo Regulamento n.º 443/92. A decisão recorrida tem por objecto o combate ao terrorismo internacional e à criminalidade internacional. Segundo o Parlamento, uma vez que estes objectivos não vêm explicitamente referidos no Regulamento n.º 443/92, a decisão recorrida não podia ter esse fundamento.

57. Diversamente, a Comissão defende que a falta de uma referência expressa a medidas de combate ao terrorismo, no Regulamento n.º 443/92, não implica que a medida controvertida não possa tê-lo por fundamento.

58. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, uma medida de execução, adoptada sem consulta do Parlamento, deve respeitar as disposições estabelecidas no acto de base após consulta do mesmo Parlamento [15]. Importa seguidamente analisar se a decisão recorrida podia ter sido eficazmente adoptada, com base no Regulamento n.º 443/92. Na decisão recorrida determina-se que a mesma assenta «em especial nos artigos 7.º e 8.º» do regulamento. Mas no processo perante o Tribunal de Justiça, a Comissão também invocou o artigo 5.º, n.º 7, e o artigo 6.º do regulamento.

14 — V. despacho de 5 de Março de 1993, Ferriere Acciaierie Sarde/Comissão (C-102/92, Colect., p. I-801, n.º 19).

15 — V. acórdão de 18 de Junho de 1996, Parlamento/Conselho (C-303/94, Colect., p. I-2943, n.º 23).

1. Artigo 6.º do Regulamento n.º 443/92

59. Os artigos 4.º a 6.º incidem sobre a ajuda financeira e técnica. Nos termos do artigo 6.º, a ajuda financeira e técnica é alargada, em especial nos domínios nele indicados, aos PVD-ALA comparativamente mais desenvolvidos. O quinto hífen do artigo 6.º menciona o seguinte como um desses domínios: «reforço institucional, nomeadamente da administração pública».

60. O projecto aprovado pela decisão recorrida tem por objecto o exame e a avaliação dos métodos e práticas nacionais actuais de gestão de fronteiras, a criação de um sistema informático para troca de informações confidenciais, a redução da circulação de documentos de identificação falsos e a formação do pessoal da gestão de fronteiras.

61. Num sentido lato, o conceito de «administração pública» abrange qualquer administração que execute tarefas do Estado. À luz deste sentido tão lato, também a gestão de fronteiras e as autoridades a quem compete gerir as fronteiras podem ser consideradas como «instituições» e como «administração pública», constituindo então as medidas abrangidas pelo projecto ajuda ao nível do reforço institucional e da administração pública.

62. Assim sendo, partindo apenas do sentido literal do artigo 6.º, começa por não resultar qualquer restrição em relação ao tipo de administração pública que pode ser objecto de ajuda financeira e técnica, na acepção do regulamento. Mas dentro desta linha de raciocínio também estariam abrangidas pelo artigo 6.º, por exemplo, as medidas destinadas a promover a administração militar; o âmbito de aplicação do artigo 6.º seria, assim, praticamente ilimitado. Coloca-se então a questão de saber se este sentido lato do artigo 6.º é compatível com a *ratio legis* do Regulamento n.º 443/92.

63. Não é esse o caso, pois ainda que do próprio sentido literal do artigo 6.º não resulte qualquer restrição, a mesma acaba por decorrer do próprio Regulamento n.º 443/92. É que também no âmbito do artigo 6.º a promoção da administração tem de caber no conceito de ajuda ao desenvolvimento, que está na base do Regulamento n.º 443/92. A promoção da administração pública não pode constituir um fim em si mesmo, sendo que com a mesma tem que se prosseguir directamente um objectivo de desenvolvimento previsto no Regulamento n.º 443/92. Só está abrangida pelo artigo 6.º a promoção da administração que servir essencialmente os objectivos de desenvolvimento previstos no regulamento. Por exemplo, as medidas de promoção da administração responsável pela organização das

eleições serviriam o objectivo de desenvolvimento da democratização [16], enquanto as medidas de promoção da administração agrária serviriam a segurança alimentar [17], ambos referidos no regulamento.

64. Importa, por isso, analisar, de seguida, se o objectivo prosseguido através da decisão recorrida é um dos objectivos de desenvolvimento previstos no Regulamento n.º 443/92.

65. A decisão recorrida refere como seu objectivo mais imediato («purpose») o apoio ao Governo filipino na melhoria da segurança e da gestão das suas fronteiras. Como objectivo menos imediato («overall objective») refere o apoio ao Governo filipino na colocação em prática da Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança das Nações Unidas [a seguir «Resolução 1373 (2001)»] no âmbito do combate ao terrorismo e à criminalidade internacional.

66. A decisão recorrida e a descrição do projecto não contêm indicações substanciadas quanto a uma relação entre o problema específico do terrorismo internacional e da criminalidade internacional, por um lado, e o estado de desenvolvimento das Filipinas, por outro lado.

67. Contudo, é verdade que a descrição do projecto faz referência, numa determinada passagem, a ameaças terroristas às quais o Governo filipino se encontra exposto, em especial após as últimas eleições; noutra passagem, alude à província de Mindanao, caracterizada pela instabilidade. Assim sendo, a decisão recorrida permite depreender que a mesma também tem como objectivo a melhoria da estabilidade e da segurança internas das Filipinas.

68. Por isso, importa agora analisar se o artigo 6.º abrange medidas que visem essencialmente a melhoria da estabilidade e da segurança internas.

69. É certo que se pode reconhecer razão à Comissão quando esta alega que estabilidade e segurança podem ser pressupostos essenciais de qualquer desenvolvimento. E também resulta da posição do Parlamento, assumida na audiência, que por princípio não pretende impugnar a relação entre estabilidade e desenvolvimento.

70. No entanto, o Regulamento n.º 443/92 não contém qualquer referência à estabilidade e à segurança. É verdade que o regulamento menciona, no seu sétimo considerando, que não se limita a confirmar os domínios de acção tradicionais da ajuda ao desenvolvimento, sendo que também pretende identificar novas prioridades. Só que a

16 — V. artigo 5.º, n.º 7, do Regulamento n.º 443/92.

17 — V. artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 443/92.

estabilidade e a segurança não vêm indicadas na enumeração, que aí se faz, das novas áreas de actividade.

71. É certo que a enumeração das novas prioridades, contida no regulamento, não é taxativa. Mas inexistindo outros pontos de referência no texto do regulamento, não se pode de modo algum concluir que, pelo facto de a enumeração não ser taxativa, qualquer novo domínio de acção imaginável é abrangido pelo regulamento. Na realidade, o próprio texto do regulamento tem de conter o fundamento que sustente essa aplicação.

72. Contudo, o texto do regulamento não contém esse fundamento. Neste sentido, a própria Comissão alega, no processo que corre termos junto do Tribunal de Justiça, que o conceito de ajuda ao desenvolvimento só nos últimos anos se tem vindo a modificar de modo a passar a abranger também medidas para a melhoria da segurança e da estabilidade, a fim de se assegurar os pressupostos essenciais de maior desenvolvimento futuro. A Comissão remete, a este propósito, para vários documentos, tais como, por exemplo, uma comunicação da Comissão do ano 2003 [18] e a Declaração do Milénio das Nações Unidas do ano 2000 [19]. Mas é a própria Comissão que assim reconhece que o Regulamento n.º 443/92 não assenta, de facto, num sentido tão amplo de ajuda ao desenvolvimento.

73. Portanto, não existem pontos de referência que permitam a conclusão de que o conceito originário de ajuda ao desenvolvimento, no qual assenta o Regulamento n.º 443/92 e que é o seu objecto abrange também medidas de combate ao terrorismo e de promoção da estabilidade interna e da segurança.

74. O Reino de Espanha tem razão quando alega poder-se reconhecer à Comissão uma ampla margem de apreciação no âmbito da execução do Regulamento n.º 443/92. Contudo, a mesma só se refere ao tipo e à forma das medidas de ajuda, ou seja, quanto à definição das questões de saber onde vão ser executados projectos concretos, quantos vão ser e quais serão.

75. Além disso, esta margem de apreciação não é tão ampla que permita à Comissão, no âmbito da execução do regulamento, poder desenvolver o conceito de ajuda ao desenvolvimento e fazer com que vá abrangendo

18 — Comunicação «Governança e desenvolvimento», COM (2003) 615 final.

19 — Declaração do Milénio A/RES/55/2, que pode ser consultada em http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf.

novas áreas de actividade de modo a acompanhar a mais recente evolução do conceito de ajuda ao desenvolvimento.

76. Não seria admissível interpretar a competência de execução atribuída à Comissão, pelo Regulamento n.º 443/92, no sentido de a mesma também abranger a competência da Comissão para desenvolver o conceito de ajuda ao desenvolvimento.

77. É verdade que o Tribunal de Justiça, na sua jurisprudência, interpreta em sentido amplo o conceito de «execução» [20]. Mas também decidiu que os «elementos essenciais» da matéria a ser regulada devem ser reservados ao acto jurídico de base [21]. Entre os «elementos essenciais» contam-se as normas que têm por objecto traduzir as orientações fundamentais da política comunitária [22].

78. O alargamento do âmbito de aplicação do regulamento a uma nova área de acção da ajuda ao desenvolvimento («segurança e estabilidade»), tendo em conta o alcance das implicações daí decorrentes, diz respeito aos «elementos essenciais da matéria a ser regulada» e já não apenas ao âmbito da «execução».

79. Está aqui em causa matéria relacionada com as orientações fundamentais da política de ajuda ao desenvolvimento, que não pode ser delegada na Comissão. Só através de uma alteração do regulamento de base, segundo o processo legislativo previsto no Tratado — que em relação ao procedimento de comité (comitologia) se caracteriza por uma maior transparência e uma legitimação democrática mais intensa —, é que poderia ter ocorrido uma ampliação do conceito de ajuda ao desenvolvimento.

80. Portanto, a inclusão de novos domínios de acção na ajuda ao desenvolvimento está reservada ao acto jurídico de base, devendo então o Regulamento n.º 443/92 ser interpretado no sentido de que não atribui à Comissão a competência para, na execução do regulamento, incluir uma nova área de acção no seu âmbito de aplicação.

81. Neste contexto, importa também fazer notar que a Comissão já em 2002 apresentara ao Parlamento um projecto de alteração do Regulamento n.º 443/92, no qual se referia explicitamente o combate ao terro-

20 — V. acórdãos de 19 de Novembro de 1998, Portugal/Comissão (C-159/96, Colect., p. I-7379, n.º 40); de 30 de Outubro de 1975, Rey Soda (23/75, Recueil, p. 1279, n.º 10, Colect., p. 445); de 29 de Junho de 1989, Vreugdenhil (22/88, Colect., p. 2049, n.º 16); e de 17 de Outubro de 1995, Países Baixos/Comissão (C-478/93, Colect., p. I-3081, n.º 30).

21 — V. acórdãos de 27 de Outubro de 1992, Alemanha/Comissão (C-240/90, Colect., p. I-5383, n.º 36); de 13 de Outubro de 1992, Portugal e Espanha/Conselho (C-63/90 e C-67/90, Colect., p. I-5073, n.º 14); de 16 de Junho de 1987, Romkes (46/86, Colect., p. 2671, n.º 16); e de 17 de Dezembro de 1970, Köster (25/70, Colect., p. 659, n.º 6). V. também, a este propósito, as minhas conclusões de 8 de Setembro de 2005, Reino Unido/Conselho (C-66/04, Colect. 2005, p. I-10553, n.ºs 50 e segs.).

22 — Acórdão Alemanha/Comissão (já referido na nota 21, n.º 37).

rismo como uma área de actividade da ajuda ao desenvolvimento [23]. Só que este processo legislativo fracassou. Apenas com o Regulamento (CE) n.º 1717/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Novembro de 2006, que institui um Instrumento de Estabilidade [24], é que passou a vigorar um acto jurídico de base que prevê como ajuda ao desenvolvimento medidas de melhoria da estabilidade e da segurança e de combate ao terrorismo.

82. Isto não é posto em causa pelo facto de o Regulamento n.º 443/92 ter sido adoptado ao abrigo do artigo 235.º do Tratado CE (actual artigo 308.º CE). A Comissão entende que decorre daqui que o regulamento deve ser interpretado de forma lata. Mas este argumento não convence. Não se pode concluir, pelo simples facto de certo regulamento ter sido adoptado ao abrigo da competência suplementar prevista no artigo 308.º CE, que também este deve ser objecto de uma interpretação lata que fundamente, por sua vez, uma competência de execução indefinidamente extensível.

83. Resumindo, há que observar que o artigo 6.º não constitui um fundamento jurídico da decisão recorrida. É verdade que o objecto do projecto aprovado pela decisão recorrida cai *prima facie* no âmbito de aplicação do conceito amplo de «reforço da administração pública», contudo, o objectivo por si prosseguido, de combate ao terrorismo, constitui um objectivo que não corresponde ao conceito de ajuda ao desenvolvimento, em que assenta o Regulamento n.º 443/92.

84. Ao contrário do que defende a Comissão, não resulta minimamente dessa leitura do regulamento que os múltiplos projectos de ajuda ao desenvolvimento postos em prática pela Comunidade, que têm relação com questões de segurança — tais como medidas para a desactivação de minas terrestres —, deixarão de ter fundamento bastante no Regulamento n.º 443/92. Com efeito, precisamente o exemplo dos projectos de desminagem demonstra, elucidativamente, que as medidas com relevância ao nível da segurança podem muito bem encontrar o seu fundamento jurídico no regulamento, desde que prossigam directamente um dos objectivos expressamente referidos no mesmo — quanto ao referido exemplo, designadamente: desenvolvimento do sector rural, melhoria do grau de segurança alimentar e protecção da infância, tudo nos termos do artigo 5.º, n.ºs 1 e 9.

85. Importa também esclarecer, neste contexto, que isto não implica qualquer juízo relativamente ao conceito de cooperação para o desenvolvimento, na acepção dos artigos 177.º CE e seguintes.

86. De realçar que na interpretação do Tratado, ao contrário do que se passa na execução de um regulamento, se pode ter em linha de conta a evolução do conceito de

23 — COM(2002) 340 final, de 2 de Julho de 2002.
24 — JO L 327, p. 1.

cooperação para o desenvolvimento. Nos termos do artigo 177.º, n.º 3, CE, também se deve ter em conta neste contexto os objectivos da cooperação para o desenvolvimento aprovados no âmbito das Nações Unidas e das demais organizações internacionais competentes, quer se trate de objectivos novos quer resultem de uma sua ampliação. Portanto, o contexto internacional pode influenciar o entendimento que se tem da competência colectiva da Comunidade — mas não pode, sem mais, influenciar a distribuição interna das competências dos órgãos comunitários.

87. Ou seja, no âmbito do Tratado, as medidas que têm por objecto a segurança interna e a estabilidade também podem basear-se na competência para a cooperação para o desenvolvimento, desde que, na acepção do acórdão Portugal/Conselho [25], o objectivo essencial dessas medidas seja o desenvolvimento económico e social dos países em vias de desenvolvimento e a luta contra a pobreza. Desde que a segurança interna e a estabilidade constituam pressupostos fundamentais do desenvolvimento futuro, as medidas destinadas a assegurar a estabilidade poderão ser consideradas como medidas de cooperação para o desenvolvimento, na acepção do artigo 177.º CE.

2. Artigo 5.º, n.º 7, do Regulamento n.º 443/92

88. A decisão recorrida também não pode ter por base o artigo 5.º, n.º 7, do Regulamento n.º 443/92, nos termos do qual a ajuda financeira e técnica «[n]este sentido, [...] deverá ser concedida, nomeadamente, a projectos concretos relacionados com a democratização, uma boa gestão pública eficaz e equitativa e os direitos do Homem».

89. No caso do artigo 5.º, n.º 7, o apoio à gestão está condicionado, desde logo, pelo próprio texto, pois através da introdução «[n]este sentido», o n.º 7 reporta-se aos dois números antecedentes, que têm por objecto as dimensões humana e cultural do desenvolvimento. Ou seja, o apoio à gestão, na acepção do artigo 5.º, n.º 7, tem de ter ligação com o desenvolvimento humano e cultural.

90. Isto é reforçado pelo contexto em que o apoio à gestão é referido no n.º 7. Para além da mesma referem-se aí outros projectos relacionados com a democratização e os direitos do Homem. E é ainda revelador o facto de não estar aí em causa apenas uma gestão eficaz, mas antes uma gestão que seja, também, equitativa. O apoio à gestão, na acepção do artigo 5.º, está portanto inserido no contexto dos direitos do Homem, da democracia e do Estado de direito.

25 — Acórdão de 3 de Dezembro de 1996, Portugal/Conselho (C-268/94, Colect., p. I-6177, ponto 2 do sumário e n.º 39).

91. Assim sendo, nem todo o apoio à gestão pode basear-se no artigo 5.º, n.º 7, sendo que só o pode fazer aquele que prossiga essencialmente os objectivos e os valores aí mencionados, ou seja, que sirva o desenvolvimento cultural e humano, a democracia e os direitos do Homem.

92. A decisão recorrida refere como seu objectivo o combate ao terrorismo e à criminalidade internacional.

93. É certo que o terrorismo e a criminalidade internacional podem, por seu turno, ter implicações em processos de democratização e ao nível dos direitos do Homem, de modo que as medidas destinadas ao respectivo combate podem contribuir indirectamente para a democratização e para o desenvolvimento humano. Mas caso se aceitasse como suficiente a existência de relações indirectas para se qualificar certa medida como uma medida para o apoio à gestão, na acepção do artigo 5.º, n.º 7, do regulamento, não haveria praticamente limites quanto ao âmbito de aplicação desta disposição. Em especial, não se compreenderia por que razão o regulamento distingue entre ajuda financeira e técnica, por um lado, e cooperação económica, por outro lado, uma vez que também as medidas económicas destinadas apenas à promoção do bem-estar têm inegavelmente, quase sempre, implicações no que toca ao desenvolvimento da democratização e dos direitos do Homem, sendo que à luz de um entendimento amplo de apoio à gestão já estariam abrangidas por esta última.

94. A decisão recorrida não revela qualquer ligação estreita com a promoção do desenvolvimento cultural e humano, que é exigida no âmbito do artigo 5.º, n.º 7, do regulamento, pelo que tão-pouco pode basear-se nesta disposição. Ainda que a descrição do projecto refira, de modo formalista, enquanto tema transversal («crosscutting issue») do projecto, os direitos do Homem, aludindo ainda à redução do tráfico de seres humanos como uma das possíveis consequências de uma gestão mais eficiente das fronteiras, há que reconhecer que esta qualificação de um efeito secundário meramente hipotético nada altera quanto ao facto de a medida dever ser examinada à luz do seu conteúdo essencial, que no presente caso — tal como se viu já — não é abrangido pelo artigo 5.º, n.º 7.

3. Artigos 7.º e 8.º do Regulamento n.º 443/92

95. Resta analisar se a decisão recorrida poderia ser eficazmente adoptada com base nos artigos 7.º e 8.º do Regulamento n.º 443/92.

96. Os artigos 7.º e 8.º do regulamento têm por objecto a *cooperação económica* da Comunidade com os PVD-ALA. O artigo 7.º, n.º 1, determina que a cooperação económica, concebida no interesse mútuo da Comunidade e dos países parceiros, deve contribuir para o desenvolvimento dos PVD-ALA, na medida em que os ajuda a reforçar as suas capacidades institucionais, a fim de tornar o ambiente mais favorável ao investimento e ao desenvolvimento. O artigo 8.º, n.º 2, refere como um dos três sectores em que se realiza a cooperação económica, a «[m]elhoria do apoio institucional a fim de tornar o ambiente económico, legislativo, regulamentar e social mais favorável ao desenvolvimento».

97. Tal como já se expôs, numa interpretação lata, as medidas aprovadas pela decisão recorrida podem ser consideradas como uma ajuda ao reforço das instituições ou à melhoria do apoio institucional, também no âmbito dos artigos 7.º e 8.º

98. Mas também os artigos 7.º e 8.º prevêem medidas de reforço das instituições sem, contudo, o fazerem como um fim em si mesmo. As instituições devem ser reforçadas nos PVD-ALA, isso sim, «a fim de se tornar o ambiente mais favorável ao investimento e ao desenvolvimento» ou «a fim de tornar o ambiente económico, legislativo, regulamentar e social mais favorável ao desenvolvimento». Assim sendo, não é qualquer ajuda ao reforço das instituições, mas apenas a que servir principalmente a promoção da economia e dos investimentos, que pode ter por base os artigos 7.º e 8.º do regulamento. Exige-se uma relação estreita e específica entre a medida e a promoção, precisamente, da economia. Não cumprem esta exigência as medidas que só indirectamente produzem efeitos também em relação ao desenvolvimento económico — por exemplo, por servirem maior estabilidade em termos de segurança.

99. A exigência de uma tal conexão resulta, por um lado, desde logo do facto de os artigos 7.º e 8.º se encontrarem inseridos no capítulo com a epígrafe «Cooperação económica» e do facto de face ao entendimento actual de «cooperação económica» não caber neste conceito toda e qualquer área de cooperação, ainda que todo o tipo de cooperação acabe em última análise por também produzir efeitos ao nível das relações económicas e da situação económica dos parceiros.

100. Mas antes de mais, importa ter em conta que uma análise das consequências hipotéticas de uma interpretação lata revela que em caso algum poderão as medidas para a promoção de um ambiente mais favorável ao investimento e ao desenvolvimento, na acepção dos artigos 7.º e 8.º do regulamento, abranger todas as medidas imagináveis que produzam efeitos ao nível de um ambiente mais favorável ao investimento e ao desenvolvimento. Uma interpretação tão lata

acabaria por equivaler a uma *atribuição* pelo legislador à Comissão *de poderes gerais* de promoção de quaisquer projectos estatais em países em vias de desenvolvimento, sob o simples rótulo de «cooperação para o desenvolvimento». Com efeito, em última análise qualquer medida estatal constitui um mosaico de medidas que criam um ambiente mais favorável ao investimento e ao desenvolvimento, pois produz sempre efeitos — em diferente proporção e com diferente intensidade —, pelo menos indirectos, sobre a economia.

101. Não resulta dos considerados da decisão recorrida, nem da descrição do projecto, existir essa relação essencial e directa entre a decisão recorrida e a criação de um ambiente mais favorável ao investimento e ao desenvolvimento, tal como é exigido pelos artigos 7.º e 8.º do Regulamento n.º 443/92. Não se encontra aí qualquer referência substanciada à situação económica e aos investimentos nas Filipinas. Na descrição do projecto também se trata quase exclusivamente dos temas do terrorismo e da segurança.

102. Não resulta da decisão recorrida quais são os problemas que se colocam à situação económica e aos investimentos nas Filipinas e em que medida uma melhoria da gestão das fronteiras traria benefícios a esses níveis. Não se fica a saber quais são os efeitos directos que o projecto aprovado produz relativamente à situação económica e aos investimentos. O que não significa que a promoção da gestão das fronteiras não possa produzir efeitos indirectos sobre a situação económica: é indiscutível, por exemplo, que medidas destinadas a melhorar o desalfandegamento de mercadorias produzem esses efeitos de promoção da economia. Mas não resulta da decisão recorrida que a mesma sirva essencialmente o desenvolvimento da economia e dos investimentos.

103. Ora, como já se expôs, não bastam, no âmbito dos artigos 7.º e 8.º, implicações indirectas sobre os investimentos e a situação económica.

104. Assim, na parte em que se refere na descrição do projecto, a propósito dos filipinos que trabalham no estrangeiro, que a «sustentabilidade das viagens internacionais» («sustainability of international travel») é decisiva para a economia nacional e a estabilidade geral das Filipinas, cumpre mencionar que é de facto possível imaginar que se produzam efeitos recíprocos entre a efectividade da gestão das fronteiras e a protecção contra as entradas ilegais no país e os concomitantes perigos em termos de segurança. Mas no presente caso não se demonstra — nem mesmo resulta implicitamente do texto — em que medida os métodos mais modernos de controlo dos passaportes e das fronteiras podem influenciar directamente a situação económica dos imigrantes ou a economia filipina em geral. Na realidade, também neste contexto a estabilidade das Filipinas continua em primeiro plano.

105. Sob este ponto de vista, o projecto relativo às fronteiras não deixará de contribuir para um ambiente mais favorável ao investimento e ao desenvolvimento, pois as medidas que promovem a estabilidade interna e a segurança podem contribuir indirectamente, juntamente com muitos outros factores, para a prosperidade económica.

106. No entanto, uma medida com o objectivo da melhoria da segurança interna e externa e da estabilidade não possui uma conexão estreita e directa com a promoção da economia, sendo antes que respeita, mais genericamente, às condições essenciais da vida social, política e económica. A criação de um ambiente mais favorável ao investimento e ao desenvolvimento não constitui o cerne dessas medidas.

107. O mesmo se aplica no tocante à relação entre segurança interna e turismo, para a qual a Comissão chamou a atenção no âmbito do processo que corre termos no Tribunal de Justiça. Reconhece-se razão à Comissão quando esta alega que a decisão recorrida pode constituir uma contribuição para o reforço da segurança e, assim, consubstanciar uma condição essencial para a economia e o desenvolvimento, em geral, e o turismo, em especial. Contudo, esta relação indirecta e este efeito secundário não permitem que se qualifique a decisão recorrida como uma medida de promoção do investimento e da economia, na acepção dos artigos 7.º e 8.º do regulamento.

108. Por conseguinte, a decisão recorrida não revela a necessária existência de uma conexão estreita e directa com a promoção da economia, pelo que não pode ter como base os artigos 7.º e 8.º

4. Competências orçamentais

109. Por fim, importa ainda referir que o Parlamento, na sua réplica, expôs argumentos não só respeitantes à incompetência relativa à execução mas também orçamental.

110. Estas alegações são inadmissíveis, nos termos do artigo 42.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça. Trata-se de um novo fundamento que só foi invocado na réplica. Na petição inicial, o Parlamento invocou um único fundamento e só alegou que as medidas de execução adoptadas pela Comissão violaram o Regulamento n.º 443/92.

C — *Resumo*

111. Em suma, há que julgar inadmissível o recurso por interposto fora de prazo. Contudo, caso o Tribunal de Justiça conheça de mérito, deve anular a decisão recorrida.

VI — Limitação dos efeitos do acórdão

112. Caso o Tribunal de Justiça julgue o recurso admissível e procedente, terá ainda de decidir se deve ou não limitar os efeitos do acórdão — embora a Comissão não tenha pedido que subsistam os efeitos da decisão recorrida anulada em caso de provimento do recurso.

113. Com efeito, o Tribunal de Justiça pode fazer uso dos poderes que lhe são conferidos pelo artigo 231.°, n.° 2, CE e decidir oficiosamente que devem subsistir os efeitos da decisão anulada. A decisão de anulação é proferida num momento em que já foram efectuados pagamentos no âmbito do projecto aprovado pela decisão recorrida e em que já se assumiram compromissos, em especial para com a International Organisation for Migration, à qual o projecto se encontra confiado.

114. Assim, razões importantes de segurança jurídica, comparáveis às que ocorrem em caso de anulação de certos regulamentos, justificam que o Tribunal de Justiça exerça o poder que lhe confere o artigo 231.°, n.° 2, CE, em caso de anulação de um regulamento, e que indique quais os efeitos da decisão anulada que devem ser mantidos [26].

115. Nas circunstâncias específicas do presente caso, cabe por isso decidir que a anulação não afecta a validade dos pagamentos efectuados nem dos compromissos assumidos [27].

VII — Despesas

116. Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Devendo o recurso ser julgado inadmissível, deve o Parlamento ser condenado nas despesas. Nos termos do artigo 69.°, n.° 4, desse mesmo regulamento, o Reino de Espanha, que interveio na instância, suporta as suas próprias despesas.

26 — V. acórdão de 12 de Maio de 1998, Reino Unido/Comissão (C-106/96, Colect., p. I-2729, n.os 39 e segs.).

27 — V. acórdão Reino Unido/Comissão (já referido na nota 26, n.° 42).

VIII — Conclusão

117. Nestes termos, proponho ao Tribunal de Justiça que:

«1. Julgue o recurso inadmissível.

2. Condene o Parlamento Europeu nas despesas do processo, com excepção das despesas do Reino de Espanha, que suportará as suas próprias despesas.»