ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Segunda Secção)

12 de Dezembro de 2007 *

No processo T-308/05,

República Italiana, representada inicialmente por A. Cingolo e, em seguida, por P. Gentili, avvocati dello Stato,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por L. Flynn e M. Velardo, na qualidade de agentes, assistidos por G. Faedo, advogado,

recorrida,

que tem por objecto um recurso de anulação das decisões alegadamente contidas nos ofícios da Comissão n.º 5272, de 7 de Junho de 2005, n.º 5453, de 8 de Junho de 2005, n.ºs 5726 e 5728, de 17 de Junho de 2005, e n.º 5952, de 23 de Junho de 2005,

* Língua do processo: italiano.

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Segunda Secção),

composto por: A. W. H. Meij, exercendo funções de presidente, N. J. Forwood e I. Pelikánová, juízes,

secretário: J. Palacio González, administrador pSrincipal,

vistos os autos e após a audiência de 25 de Abril de 2007,

profere o presente

Acórdão

Quadro jurídico

1 Nos termos do artigo 159.º CE, a Comunidade Europeia apoiará a realização dos objectivos da coesão económica e social, incluindo o desenvolvimento das zonas rurais, pela acção por si desenvolvida através dos fundos com finalidade estrutural [Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, Secção «Orientação»; Fundo Social Europeu; Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (a seguir «fundos estruturais» ou «fundos»)].

2 Nos termos do artigo 161.º CE, o Conselho definirá, nomeadamente, as missões, os objectivos prioritários e a organização dos fundos estruturais e as regras gerais que lhes serão aplicáveis.

3 Com base nesta última disposição, o Conselho adoptou o Regulamento (CE) n.º 1260/1999, de 21 de Junho de 1999, que estabelece disposições gerais sobre os Fundos estruturais (JO L 161, p. 1) (a seguir «regulamento geral»), o qual regula os objectivos, a organização, o funcionamento e a execução dos fundos estruturais, bem como as funções e os poderes da Comissão e dos Estados-Membros nesta matéria.

Disposições relativas à elegibilidade das despesas para a participação dos fundos

4 O artigo 30.º do regulamento geral precisa as condições de «[e]legibilidade» das despesas para a participação financeira dos fundos. Nos termos do seu n.º 3, as «regras nacionais relevantes são aplicáveis às despesas elegíveis salvo se, em caso de necessidade, a Comissão estabelecer regras de elegibilidade das despesas, nos termos do n.º 2 do artigo 53.º».

5 Em aplicação do artigo 30.º, n.º 3, e do artigo 53.º, n.º 2, do regulamento geral, a Comissão adoptou o Regulamento (CE) n.º 1685/2000, de 28 de Julho de 2000, relativo às regras de execução do regulamento geral no que diz respeito à elegibilidade das despesas no âmbito das operações co-financiadas pelos Fundos estruturais (JO L 193, p. 39). Este regulamento entrou em vigor em 5 de Agosto de 2000. Foi posteriormente alterado, com efeitos a partir da sua data de entrada em vigor, em relação às disposições pertinentes no presente litígio, pelo Regulamento (CE) n.º 1145/2003 da Comissão, de 27 de Junho de 2003 (JO L 160, p. 48). De seguida, a Comissão adoptou o Regulamento (CE) n.º 448/2004, de 10 de Março de 2004 (JO L 72, p. 66), que revoga o Regulamento n.º 1145/2003 e altera o anexo do Regulamento n.º 1685/2000, substituindo-o pelo texto que consta do anexo do regulamento de alteração (a seguir

«anexo do Regulamento n.º 448/2004»). O Regulamento n.º 448/2004 entrou em vigor em 11 de Março de 2004. Em conformidade com o seu artigo 3.º, aplica-se, retroactivamente, a partir de 5 de Julho de 2003, data da entrada em vigor do Regulamento n.º 1145/2003, salvo no que respeita, nomeadamente, aos pontos 1.3, 2.1, 2.2 e 2.3 da regra n.º 1 do seu anexo, que se aplicam a partir de 5 de Agosto de 2000, data da entrada em vigor do Regulamento n.º 1685/2000.

6 A regra n.º 1 do anexo do Regulamento n.º 448/2004, consagrada às «[d]espesas efectivamente pagas», especifica o que se deve entender por «[p]agamentos executados pelos beneficiários finais». Nos termos do ponto 1.2 dessa regra:

«No caso dos regimes de auxílio abrangidos pelo artigo 87.º do Tratado e dos auxílios concedidos por organismos designados pelos Estados-Membros, entende-se por 'pagamentos executados pelos beneficiários finais' os auxílios pagos aos destinatários últimos pelos organismos que concedem os auxílios. Os pagamentos de auxílios efectuados pelos beneficiários finais têm de ser justificados relativamente às condições e aos objectivos do auxílio.»

7 Nos termos do ponto 1.4 dessa mesma regra:

«Nos restantes casos, para além dos referidos no ponto 1.2, entende-se por 'pagamentos executados pelos beneficiários finais' os pagamentos efectuados por organismos ou empresas públicas ou privadas do tipo definido no complemento de programação em conformidade com o disposto no n.º 3, alínea b), do artigo 18.º do regulamento geral, que tenham uma responsabilidade directa pela encomenda da operação em causa.»

8 A regra n.º 1 precisa, além disso, as modalidades de «[d]ocumentos comprovativos das despesas». Nos termos do seu ponto 2.1:

«Regra geral, os pagamentos executados pelos beneficiários finais, declarados como pagamentos intermédios e pagamentos do saldo final, devem ser comprovados pelo preenchimento das facturas pagas. Se tal não for possível, os pagamentos devem ser comprovados por documentos contabilísticos de valor probatório equivalente.»

9 O ponto 2.3 da regra n.º 1 dispõe:

«Além disso, nos casos em que as operações sejam realizadas no quadro de procedimentos de contratos públicos, os pagamentos executados pelos beneficiários finais, declarados como pagamentos intermédios e pagamentos do saldo final, têm de ser comprovados por facturas pagas emitidas em conformidade com as cláusulas dos contratos assinados. Em todos os outros casos, incluindo a concessão de subvenções públicas, os pagamentos executados pelos beneficiários finais, declarados como pagamentos intermédios e pagamentos do saldo final, têm de ser comprovados por despesas efectivamente pagas (incluindo as despesas referidas no ponto 1.5) [ou seja, as amortizações, as contribuições em espécie e as despesas gerais] pelos organismos ou empresas públicas ou privadas envolvidos na execução da operação.»

Disposições relativas ao pagamento da participação dos fundos

10 O artigo 32.º do regulamento geral rege os «[p]agamentos» da participação dos fundos. Nos termos do artigo 32.º, n.º 1, terceiro e quarto parágrafos:

«Os pagamentos podem assumir a forma de pagamentos por conta, de pagamentos intermédios ou de pagamentos do saldo. Os pagamentos intermédios ou do saldo serão referentes às despesas efectivamente pagas, que devem corresponder a pagamentos executados pelos beneficiários finais e justificados por facturas pagas ou documentos contabilísticos com um valor de prova equivalente.

Sob reserva das disponibilidades orçamentais, a Comissão efectuará os pagamentos intermédios num prazo não superior a dois meses a contar da recepção de um pedido admissível […]»

11 Nos termos do artigo 32.º, n.º 2, do regulamento geral:

«Aquando da primeira autorização, a Comissão efectuará um pagamento por conta à autoridade de pagamento. Esse pagamento representa 7% da participação dos Fundos na intervenção em causa […]»

12 O artigo 32.º, n.º 3, do regulamento geral enuncia nomeadamente:

«A Comissão efectuará os pagamentos intermédios de reembolso das despesas efectivamente pagas a título dos Fundos e certificadas pela autoridade de pagamento […] Esses pagamentos estão sujeitos ao preenchimento [de certas] condições […] O Estado-Membro e a autoridade de pagamento serão imediatamente informados, pela Comissão, da inobservância de uma destas condições e de que o pedido de pagamento não é aceitável e tomarão as disposições para obviar à situação.»

13 Nos termos do artigo 32.º, n.º 4, do regulamento geral:

«O pagamento do saldo da intervenção será efectuado se:

a) A autoridade de pagamento tiver apresentado à Comissão, no prazo de seis meses a contar da data-limite de pagamento fixada na decisão de participação dos Fundos, uma declaração certificada das despesas efectivamente pagas;

[…]»

Disposições relativas à certificação das despesas

14 Em aplicação do artigo 53.º, n.º 2, do regulamento geral e para harmonizar as normas relativas à certificação das despesas para as quais são pedidos pagamentos dos fundos, a título de pagamentos intermédios e do saldo final, a Comissão adoptou, no âmbito do Regulamento (CE) n.º 438/2001 da Comissão, de 2 de Março de 2001, que estabelece as regras de execução do regulamento geral no que respeita aos sistemas de gestão e de controlo das intervenções no quadro dos Fundos estruturais (JO L 63, p. 21), regras que especificam o conteúdo dos certificados das declarações intermédias e finais de despesas e que especificam a natureza e a qualidade das informações em que se baseiam.

Disposições relativas ao controlo financeiro

15 O controlo financeiro está regulado pelos artigos 38.º e 39.º do regulamento geral e pelas suas modalidades de aplicação que constam do Regulamento n.º 438/2001.

16 O artigo 38.º, n.º 1, do regulamento geral estabelece que, no âmbito do controlo financeiro em que são os primeiros responsáveis, os Estados-Membros «cooperarão com a Comissão para assegurar uma utilização dos fundos comunitários em conformidade com o princípio da boa gestão financeira».

17 Entre as disposições relativas aos «[s]istemas de gestão e de controlo», o artigo 7.º do Regulamento n.º 438/2001 dispõe:

«1. Os sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros assegurarão uma pista de controlo suficiente.

2. Uma pista de controlo será considerada suficiente quando permita:

a) Reconciliar os montantes totais certificados comunicados à Comissão com os registos de despesas e documentos comprovativos aos diferentes níveis da administração e ao dos beneficiários finais, incluindo, quando estes não forem os últimos destinatários dos fundos, os organismos ou empresas que realizem as operações […]»

18 Na parte consagrada à «Certificação de despesas», o artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento n.º 438/2001 enuncia:

«Os certificados das declarações intermédias e finais de despesas referidos nos n.os 3 e 4 do artigo 32.º do regulamento [geral] serão estabelecidos, de acordo com o modelo constante do Anexo II, por uma pessoa ou serviço da autoridade de pagamento que seja funcionalmente independente dos serviços que autorizam os pagamentos.»

19 O artigo 9.º, n.º 2, alínea b), i), do Regulamento n.º 438/2001 dispõe que, antes de certificar uma dada declaração de despesas, a autoridade de pagamento assegurar-se-á, nomeadamente, de que a declaração de despesas inclui exclusivamente despesas «sob a forma de despesas dos beneficiários finais, com o entendimento dos n.os 1.2, 1.3 e 2 da regra n.º 1 do anexo ao regulamento […] n.º 1685/2000, que possam ser justificadas por facturas e respectivos recibos ou outros documentos contabilísticos de valor probatório equivalente».

Factos na origem do recurso

20 Por ofício de 7 de Setembro de 2001, a Comissão dirigiu à República Italiana uma nota interpretativa relativa ao artigo 32.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do regulamento geral (a seguir «nota interpretativa»). Nos termos do ofício de transmissão, a nota interpretativa tinha «por objectivo clarificar certas questões colocadas à Comissão relativamente aos conceitos de 'despesas efectivamente pagas' e de 'pagamentos executados pelos beneficiários finais'». É neste contexto que, no seu ponto 8, a nota interpretativa enunciava, relativamente ao artigo já referido, as condições de elegibilidade para um co-financiamento, pelos fundos estruturais, de pagamentos por conta efectuados por organismos nacionais (a seguir «beneficiários finais»), no âmbito dos regimes de auxílios de Estado, na acepção do artigo 87.º CE, ou relacionados com a concessão de auxílios (a seguir «pagamentos por conta»): «No caso de o beneficiário

final não coincidir com o destinatário individual dos fundos comunitários, por exemplo, no que respeita aos regimes de auxílios, os pagamentos por conta das subvenções são feitos aos destinatários últimos pelos beneficiários finais. No entanto, as despesas declaradas pelo beneficiário final à autoridade de gestão ou de pagamento ou ao organismo intermediário devem dizer respeito às despesas efectivas dos destinatários últimos, comprovadas por facturas pagas ou por documentos de valor probatório equivalente. Por conseguinte, os montantes por conta pagos pelo beneficiário final não podem ser incluídos nas despesas declaradas à Comissão, a menos que o referido beneficiário tenha podido demonstrar que o destinatário final utilizou os montantes pagos por conta para reembolsar despesas efectivas». Assim, segundo a nota interpretativa, os pagamentos por conta não acompanhados dos comprovativos da sua utilização pelos destinatários últimos (a seguir «pagamentos por conta não comprovados») não eram elegíveis para a participação dos fundos (a seguir «regra geral controvertida»).

21 Por ofício de 20 de Janeiro de 2003, a Comissão informou a República Italiana, por ocasião do tratamento de um pedido de pagamento que lhe foi dirigido pela mesma, que deduziria o montante correspondente aos pagamentos por conta não comprovados. Convidou a República Italiana a comunicar-lhe o referido montante, ficando o tratamento do seu pedido de pagamento interrompido nesse espaço de tempo.

22 Por ofício de 3 de Março de 2003, a Comissão indicou à República Italiana que tinha ordenado o pagamento de uma quantia inferior à solicitada, na sequência da dedução de um montante correspondente aos pagamentos por conta não comprovados.

23 Em 27 de Março de 2003, a República Italiana interpôs recurso de anulação dos dois ofícios já referidos (processo C-138/03).

24 Paralelamente a esses factos, decorria um procedimento de consulta no Comité para o Desenvolvimento e a Reconversão das Regiões (a seguir «comité») para definir as

modalidades de simplificação da gestão dos fundos estruturais. Neste contexto, a Comissão tinha pedido ao comité para apreciar a possibilidade de os pagamentos por conta serem elegíveis para a contribuição dos fundos e as condições dessa elegibilidade. Não tendo sido possível chegar a acordo na septuagésima terceira reunião do comité, realizada em 19 de Fevereiro de 2003, a Comissão acabou por não tomar qualquer outra iniciativa sobre essa matéria.

25 Por ofício de 14 de Maio de 2003, a Comissão informou a República Italiana do encerramento do debate realizado no comité. Indicou que, por conseguinte, a sua posição quanto à elegibilidade dos pagamentos por conta continuava a ser a que estava expressa na nota interpretativa. Todavia, referindo-se às dúvidas que pudessem ter surgido quanto à interpretação das disposições em vigor e para não defraudar as expectativas que o debate no seio do comité pudesse ter legitimamente criado, a Comissão decidiu considerar elegíveis os pagamentos por conta não comprovados relacionados com os auxílios relativamente aos quais a decisão final de concessão tinha sido proferida até 19 de Fevereiro de 2003, ou com os auxílios concedidos no âmbito de um processo de concurso concluído, o mais tardar, até à referida data. Além disso, a Comissão indicou à República Italiana que o montante dos pagamentos por conta deveria estar especificado, de acordo com as regras assim definidas, nas declarações de despesas juntas aos pedidos de pagamento que lhe dirigisse. Em 24 de Julho de 2003, a República Italiana interpôs recurso de anulação do ofício de 14 de Maio de 2003 (processo C-324/03).

26 Em aplicação das regras formuladas no ofício de 14 de Maio de 2003, as autoridades italianas receberam, em 5 de Junho de 2003, o pagamento dos montantes referidos nos ofícios de 20 de Janeiro e 3 de Março de 2003, reclamados no processo C-138/03.

27 Por ofício de 29 de Julho de 2003, a Comissão enviou às autoridades italianas uma nova versão do ofício de 14 de Maio de 2003, que rectificava alguns erros de tradução contidos neste último. Em 9 de Outubro de 2003, a República Italiana interpôs recurso de anulação do ofício de 29 de Julho de 2003 (processo C-431/03). Tal como no âmbito do processo C-324/03, a República Italiana contestou o ofício na medida em que recusa consagrar a elegibilidade, para a participação dos fundos estruturais,

dos pagamentos por conta não comprovados por provas documentais da sua utilização pelos destinatários últimos, quando a decisão final de concessão do auxílio ou o encerramento do processo de concurso intervieram depois de 19 de Fevereiro de 2003 (a seguir «pagamentos por conta controvertidos»).

28 Em 25 de Setembro de 2003, a República Italiana interpôs igualmente recurso do Regulamento n.º 1145/2003, que tinha entrado em vigor em 5 de Julho de 2003 (processo C-401/03, que passou, após ter sido transferido para o Tribunal de Primeira Instância, a processo T-223/04).

29 Por ofício de 25 de Março de 2004, a Comissão informou a República Italiana que o montante dos pagamentos por conta efectuados no âmbito de regimes de auxílios, para qualquer programa inserido nos objectivos n.os 1 e 2, devia ser especificado, para cada medida, nas futuras declarações de despesas, como foi precisado nos ofícios de 14 de Maio e 29 de Julho de 2003. A República Italiana interpôs recurso daquele ofício e, subsidiariamente, do Regulamento n.º 438/2001, que tinha entrado em vigor em 11 de Março de 2004 (processo T-207/04).

30 Por ofício n.º 6311, de 1 de Março de 2005, a República Italiana dirigiu à Comissão um pedido de pagamento intermédio, no âmbito da implementação do programa operacional regional (a seguir «POR»), a título do objectivo n.º 1 relativo à Região da Campânia para o período 2000-2006.

31 Por ofício n.º 2772, de 21 de Março de 2005, a Comissão pediu à República Italiana para completar a declaração de despesas que acompanhava esse pedido de pagamento, indicando claramente o montante dos pagamentos por conta controvertidos já efectuados.

32 Por ofício n.º 12827, de 29 de Abril de 2005, a República Italiana dirigiu à Comissão um novo pedido de pagamento, no valor de 17 341 776,84 euros, no âmbito da implementação do referido POR.

33 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 30 de Maio de 2005, a República Italiana interpôs recurso, designadamente, do ofício n.º 2772, de 21 de Março de 2005 (processoT-212/05).

34 Por ofício n.º 5272, de 7 de Junho de 2005 (a seguir «primeiro ofício impugnado»), a Comissão pediu à República Italiana para completar as declarações de despesas que acompanhavam os pedidos de pagamento que lhe tinha dirigido pelos ofícios n.º 6311, de 1 de Março de 2005, e n.º 12827, de 29 de Abril de 2005 (a seguir «declarações de despesas controvertidas» e «pedidos de pagamento controvertidos»), especificando, para cada medida, o montante dos pagamentos por conta controvertidos já efectuados ou eventualmente efectuados. Precisou igualmente que os procedimentos de pagamento correspondentes aos pedidos de pagamento controvertidos seriam ou permaneceriam interrompidos até à recepção das referidas informações. Esse ofício foi recebido pelas autoridades italianas em causa em 8 de Junho de 2005.

35 Pelos ofícios n.º 5453, de 8 de Junho de 2005 (a seguir «segundo ofício impugnado»), n.º 5726 e n.º 5728, de 17 de Junho de 2005 (a seguir, respectivamente, «terceiro ofício impugnado» e «quarto ofício impugnado»), e n.º 5952, de 23 de Junho de 2005 (a seguir «quinto ofício impugnado»), a Comissão informou a República Italiana de que os pagamentos efectuados seriam de um montante diferente do solicitado no âmbito da implementação, por um lado, do documento único de programação, a título do objectivo n.º 2 relativo à Região de Lácio, para o período 2000-2006, e, por outro, do POR, a título do objectivo n.º 1 relativo à Região da Apúlia, para o mesmo período, na sequência da dedução dos montantes correspondentes aos pagamentos por conta controvertidos.

36 Por acórdão de 24 de Novembro de 2005, Itália/Comissão (C-138/03, C-324/03 e C-431/03, Colect., p. I-10043, a seguir «acórdão de 24 de Novembro de 2005»), o Tribunal de Justiça decidiu que não havia que conhecer do recurso no processo C-138/03 e que os recursos nos processos C-324/03 e C-431/03 deviam ser julgados, respectivamente, improcedente e inadmissível.

Tramitação processual e pedidos das partes

37 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 10 de Agosto de 2005, a República Italiana interpôs o presente recurso.

38 Por ofício de 10 de Janeiro de 2006, a Secretaria convidou as partes a apresentarem as suas observações sobre as eventuais consequências a retirar, quanto ao presente processo, do acórdão de 24 de Novembro de 2005, acima referido no n.º 36. As partes apresentaram as suas observações nos prazos fixados, tendo a Comissão seguidamente, em 2 de Março de 2006, enviado à Secretaria um *corrigendum* para rectificar um erro material que figurava nas suas observações.

39 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal de Primeira Instância (Segunda Secção) decidiu iniciar a fase oral do processo e, no âmbito das medidas de organização do processo, convidou a Comissão a responder a determinadas questões e a República Italiana a apresentar um documento. As partes satisfizeram estes pedidos.

40 Por decisão de 2 de Fevereiro de 2007, os juízes A. W. H. Meij e N. J. Forwood foram designados, respectivamente, presidente de secção em exercício e juiz, em substituição do juiz J. Pirrung, impedido de intervir.

41 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões do Tribunal na audiência de 25 de Abril de 2007. No fim dessa audiência, foi organizada uma reunião informal no Tribunal com os representantes das partes.

42 A República Italiana conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular o primeiro ofício impugnado, na medida em que lhe é pedido para completar as declarações de despesas que acompanham os pedidos de pagamento controvertidos, indicando, para cada medida, o montante dos pagamentos por conta controvertidos já efectuados ou eventualmente efectuados, e na medida em que precisa que os procedimentos de pagamento relativos a esses pedidos serão ou permanecerão interrompidos até à recepção das referidas informações;

— anular o segundo, terceiro, quarto e quinto ofícios impugnados, na medida em que indicam que os pagamentos efectuados serão de um montante diferente do solicitado, na sequência da dedução dos montantes correspondentes aos pagamentos por conta controvertidos;

— condenar a Comissão nas despesas.

43 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar o recurso inadmissível ou improcedente;

— condenar a República Italiana nas despesas.

Quanto à admissibilidade

Argumentos das partes

44 A Comissão contesta a admissibilidade do recurso interposto do primeiro ofício impugnado por este último não constituir um acto impugnável, na acepção do artigo 230.º CE, devido à sua natureza interpretativa e, subsidiariamente, confirmativa.

45 A título principal, a Comissão alega que o primeiro ofício impugnado não produz qualquer efeito jurídico próprio, mas reveste uma natureza meramente interpretativa.

46 No que respeita, em primeiro lugar, à regra geral controvertida, o primeiro ofício impugnado limita-se a recordar a interpretação dada pela Comissão ao artigo 32.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do regulamento geral e não produz qualquer efeito jurídico próprio em relação à República Italiana.

47 Em segundo lugar, no que respeita ao pedido de comunicação das informações relativas aos pagamentos por conta, esse pedido é apenas uma modalidade de aplicação e uma explicitação prática da regulamentação sobre a elegibilidade das despesas, mais particularmente das regras relativas à comprovação das despesas estabelecidas no Regulamento n.º 448/2004.

48 Em terceiro e último lugar, quanto à indicação de que, até à comunicação de informações relativas aos pagamentos por conta, os procedimentos de pagamento em causa seriam ou permaneceriam interrompidos, a mesma corresponde à obrigação da Comissão de não deferir, por força dos princípios da boa gestão financeira, pedidos

de pagamento irregulares ou incompletos, ou que não respeitem as regras relativas à comprovação das despesas. Essa indicação traduz a impossibilidade, na falta das informações solicitadas, de a Comissão efectuar os pagamentos solicitados, sem, porém, exprimir a sua posição quanto ao fundamento dos pedidos de pagamento controvertidos.

49 Em resposta à argumentação da República Italiana, a Comissão alega que, em conformidade com a jurisprudência, o carácter impugnável do primeiro ofício impugnado não pode ser inferido da eventual ilegalidade da regra geral controvertida a que o mesmo se refere, ou mesmo do eventual abuso de poderes da Comissão aquando da adopção dessa regra.

50 A título subsidiário, a Comissão alega que o primeiro ofício impugnável reveste um carácter meramente confirmativo. Esse ofício confirmava a regra geral controvertida exposta nos ofícios de 14 de Maio e 29 de Julho de 2003, bem como, ainda antes da adopção dos referidos ofícios, na nota interpretativa. Os referidos ofícios encerraram definitivamente o debate institucional sobre a questão da elegibilidade dos pagamentos por conta. Nos n.os 36 e 37 do acórdão de 24 de Novembro de 2005, acima referido no n.º 36, o Tribunal de Justiça confirmou que o ofício de 14 de Maio de 2003 traduzia o resultado definitivo de um reexame dessa questão.

51 Por fim, a Comissão alega que a República Italiana não pode esperar obter qualquer vantagem real de uma eventual anulação do primeiro ofício impugnado, na medida em que a Comissão continuará, em todo o caso, a aplicar os critérios estabelecidos na nota interpretativa para apreciar os pedidos de pagamento controvertidos.

52 A República Italiana sustenta que o recurso interposto do primeiro ofício impugnado é admissível. Esse ofício é susceptível de produzir efeitos jurídicos próprios e

de alterar directamente a sua situação jurídica, pelo que constitui, segundo jurisprudência constante, um acto impugnável na acepção do artigo 230.º CE.

53 Por um lado, o primeiro ofício impugnado contém, em conformidade com o conteúdo dos ofícios de 29 de Julho de 2003 e 25 de Março de 2004, uma ordem de comunicar, nas declarações de despesas controvertidas, as informações relativas aos pagamentos por conta. O ónus de declaração que lhe foi desse modo atribuído não resulta das disposições do Regulamento n.º 438/2001 que regulam as modalidades de certificação das despesas, mas da regra geral controvertida, que assenta numa interpretação errada das disposições do regulamento geral e do Regulamento n.º 448/2004 relativamente à elegibilidade das despesas.

54 Por outro lado, o primeiro ofício impugnado tem um alcance inovador relativamente às regras que regulam a elegibilidade das despesas e a sua certificação e aos ofícios precedentes da Comissão, na medida em que associou a ordem de comunicar as informações relativas aos pagamentos por conta. Com efeito, o ofício precisa que os pedidos de pagamento controvertidos não serão deferidos enquanto as informações relativas aos pagamentos por conta não forem comunicadas. O primeiro ofício impugnado introduziu, assim, em violação da regulamentação aplicável, um novo fundamento de indeferimento dos pedidos de pagamento, de ordem meramente processual.

55 Por fim, a República Italiana contesta a argumentação da Comissão segundo a qual o primeiro ofício impugnado constitui um acto meramente confirmativo. Com efeito, após ter sido contestada, a regra geral controvertida mencionada na nota interpretativa foi reexaminada aprofundadamente, no âmbito do debate institucional sobre a alteração do Regulamento n.º 1685/2000, reflectindo o primeiro ofício impugnado, adoptado pouco depois do Regulamento n.º 448/2004, o resultado desse debate.

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

56 Segundo jurisprudência constante, cabe recurso de anulação de quaisquer disposições adoptadas pelas instituições, seja qual for a sua natureza ou a forma, que visem produzir efeitos jurídicos (v. acórdão de 24 de Novembro de 2005, referido no n.º 36 *supra*, n.º 32 e jurisprudência referida).

57 Para apreciar se o primeiro ofício impugnado produz efeitos jurídicos na acepção da jurisprudência já referida, uma vez que pede à República Italiana que complete as declarações de despesas controvertidas, indicando, para cada medida, o montante dos pagamentos por conta controvertidos, já efectuados ou eventualmente efectuados, e na medida em que precisa que os procedimentos abertos relativamente aos pedidos de pagamento controvertidos serão ou permanecerão interrompidos até à recepção das referidas informações, importa apreciar tanto a substância do ofício como o contexto em que foi adoptado (v. despacho do Tribunal de Justiça de 13 de Junho de 1991, Sunzest/Comissão, C-50/90, Colect., p. I-2917, n.º 13).

58 Tratando-se, em primeiro lugar, da alegação da República Italiana segundo a qual o primeiro ofício impugnado lhe impõe uma sanção, ao indicar que os pedidos de pagamento controvertidos não serão deferidos até recepção de informações relativas aos pagamentos por conta, há que observar que essa alegação equivale, em substância, a denunciar o estado de inacção perpetuado pela Comissão. Como a Comissão reconheceu na audiência, a República Italiana considera que a Comissão devia, no caso vertente, efectuar os pagamentos correspondentes aos pedidos de pagamento controvertidos no prazo de dois meses previsto no artigo 32.º, n.º 1, quarto parágrafo, do regulamento geral.

59 A este respeito, importa recordar que, quando recebe um pedido de pagamento admissível na acepção do artigo 32.º, n.º 3, do regulamento geral, a Comissão não está autorizada a perpetuar um estado de inacção. Sob reserva das disponibilidades

orçamentais, a Comissão deve, com efeito, efectuar os pagamentos intermédios correspondentes a esse pedido num prazo não superior a dois meses a partir da recepção desse pedido, em conformidade com o artigo 32.º, n.º 1, quarto parágrafo, do regulamento geral. Portanto, se, no caso vertente, a Comissão tivesse violado essa obrigação de agir, como sustenta a República Italiana, esta última deveria, para se opor a essa situação, ter intentado uma acção por omissão (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de Maio de 1982, Alemanha/Comissão, 44/81, Recueil, p. 1855, n.º 6, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 14 de Dezembro de 2006, Alemanha/Comissão, T-314/04 e T-414/04, não publicado na Colectânea, n.º 48). Na hipótese de a acção por omissão ser julgada procedente, caberia à Comissão, em aplicação do artigo 233.º CE, tomar as medidas que a execução do acórdão impunha (acórdão de 14 de Dezembro de 2006, Alemanha/Comissão, já referido, n.º 48).

60 Essa solução não pode ser posta em causa com o fundamento de a República Italiana ter sido expressamente informada, pelo primeiro ofício impugnado, da recusa de agir da Comissão. Uma recusa de agir, mesmo que expressa, pode ser submetida ao Tribunal de Justiça com base no artigo 232.º CE, uma vez que não põe fim à omissão (acórdão do Tribunal de Justiça de 27 de Setembro de 1988, Parlamento/Conselho, 302/87, Colect., p. 5615, n.º 17).

61 Em qualquer caso, como a Comissão confirmou na audiência, sem ser contraditada quanto a este ponto pela República Italiana, o estado de inacção referido pelo primeiro ofício impugnado foi apenas temporário e não se manteve após terem cessado de existir as razões que o justificavam, uma vez que a Comissão acabou por adoptar uma decisão sobre os pedidos de pagamento controvertidos. Essa decisão final foi comunicada, por ofício n.º 8799, de 24 de Agosto de 2005, à República Italiana, que interpôs recurso da mesma (T-402/05).

62 Por conseguinte, há que considerar que o primeiro ofício impugnado, na medida em que informou a República Italiana da recusa de agir da Comissão relativamente aos pedidos de pagamento controvertidos, não produziu qualquer efeito jurídico susceptível de ser denunciado no âmbito de um recurso de anulação interposto com base no artigo 230.º CE.

63 Em segundo lugar, no que respeita à indicação segundo a qual a República Italiana devia comunicar à Comissão as informações relativas aos pagamentos por conta, importa precisar que o primeiro ofício impugnado diz assim respeito, por via de remissão, a uma obrigação de declaração que resulta, para esse Estado-Membro, da aplicação conjugada da regra geral controvertida e da decisão contida no ofício de 14 de Maio de 2003 (v. n.º 25 *supra*) da qual decorre que somente são elegíveis para co-financiamento dos fundos os pagamentos por conta não comprovados relacionados com auxílios objecto de uma decisão final adoptada, o mais tardar, até 19 de Fevereiro de 2003, ou com auxílios concedidos no âmbito de um processo de concurso concluído, o mais tardar, até à referida data. Com efeito, o primeiro ofício impugnado remete explicitamente para o ofício n.º 2772, de 21 de Março de 2005 (v. n.º 31 *supra*), o qual, por sua vez, remete para o ofício de 29 de Julho de 2003, que rectifica o ofício de 14 de Maio de 2003 (v. n.º 27 *supra*).

64 Resulta, assim, do próprio conteúdo do primeiro ofício impugnado que o mesmo se destina a recordar à República Italiana, aquando da apreciação dos pedidos de pagamento controvertidos, uma obrigação de declaração que lhe incumbia por força da regulamentação que rege a elegibilidade das despesas, em particular da regra geral controvertida.

65 Para verificar se o primeiro ofício impugnado se limita efectivamente a recordar à República Italiana as obrigações decorrentes da regulamentação comunitária, sem alterar o âmbito de aplicação desta, ou se, ao invés, é susceptível de produzir efeitos jurídicos, importa esclarecer determinadas questões de fundo suscitadas pelo presente litígio (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 20 de Março de 1997, França/Comissão, C-57/95, Colect., p. I-1627, n.ºs 9 e 10, e acórdão de 24 de Novembro de 2005, referido no n.º 36 *supra*, n.ºs 33 a 35).

Quanto ao mérito

66 A República Italiana invoca nove fundamentos para o seu pedido de anulação do primeiro, segundo, terceiro, quarto e quinto ofícios impugnados (a seguir,

conjuntamente, «ofícios impugnados»). O primeiro fundamento diz respeito a uma falta de base jurídica e à violação das disposições que regulam o controlo financeiro. O segundo fundamento diz respeito a uma falta absoluta de fundamentação. O terceiro fundamento diz respeito à inobservância do processo de adopção das decisões da Comissão e à violação do seu regulamento interno. O quarto fundamento diz respeito à violação do artigo 32.º do regulamento geral e da regra n.º 1, pontos 1 e 2, do anexo do Regulamento n.º 448/2004. O quinto fundamento diz respeito à violação das disposições relativas à elegibilidade das despesas. O sexto fundamento diz respeito à violação do princípio da proporcionalidade e a um desvio de poder. O sétimo fundamento diz respeito à violação do Regulamento n.º 448/2004, dos princípios da igualdade de tratamento e da segurança jurídica assim como ao carácter contraditório dos ofícios impugnados. O oitavo fundamento diz respeito à violação do artigo 9.º do Regulamento n.º 438/2001. Por fim, o nono fundamento diz respeito à violação do princípio da simplificação.

67 Uma vez que a Comissão contestou a admissibilidade do terceiro fundamento, há que apreciar, antes de mais, o referido fundamento.

68 Cumpre igualmente recordar que a solução da questão da admissibilidade, acima apresentada no n.º 65, depende das respostas dadas às questões de fundo relativas, por um lado, à interpretação da regulamentação comunitária em matéria de elegibilidade das despesas e, por outro, às consequências inevitáveis que resultam dessa regulamentação na fase da declaração e da certificação das despesas. Visto estas questões de fundo serem colocadas pelo quarto e quinto fundamentos, por um lado, e pelo oitavo e nono fundamentos, por outro, importa apreciar seguidamente estes últimos.

Quanto ao terceiro fundamento, relativo à inobservância do processo de adopção das decisões da Comissão e à violação do seu regulamento interno

Argumentos das partes

69 A República Italiana sustenta, em substância, que, ao comunicar-lhe os ofícios impugnados, a Comissão notificou-a de decisões que, aparentemente, não foram adoptadas em conformidade com o procedimento estabelecido no seu regulamento interno.

70 A Comissão conclui pela inadmissibilidade do terceiro fundamento, em aplicação das disposições do artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância. Segundo a mesma, a argumentação em apoio deste fundamento não é clara e precisa quanto à identificação das regras alegadamente violadas.

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

71 O artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância prevê que a petição deve conter uma exposição sumária dos fundamentos invocados. Isso significa que a petição deve explicitar em que consistem os fundamentos em que se baseia o recurso e não se pode limitar à mera enunciação abstracta dos mesmos (acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 18 de Novembro de 1992, Rendo e o./Comissão,T-16/91, Colect., p. II-2417, n.º 130, e de 28 de Março de 2000, T. Port/Comissão,T-251/97, Colect., p. II-1775, n.º 90).

72 Além disso, a exposição, ainda que sumária, dos fundamentos deve ser suficientemente clara e precisa para permitir à demandada preparar a sua defesa e ao Tribunal de Primeira Instância decidir a causa, se for caso disso, sem se apoiar em quaisquer outras informações. A segurança jurídica e uma boa administração da justiça exigem, para que uma acção ou, mais especificamente, um fundamento de acção, seja admissível, que os elementos essenciais de facto e de direito em que assentam resultem de forma coerente e compreensível do próprio texto da petição (v., relativamente à admissibilidade de uma acção, acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 14 de Maio de 1998, Enso Española/Comissão,T-348/94, Colect., p. II-1875, n.º 143, e T. Port/Comissão, referido no n.º 71 *supra*, n.º 91).

73 No caso vertente, a argumentação em apoio do terceiro fundamento não é clara e precisa quanto à identificação das regras do regulamento interno alegadamente violadas, aquando da adopção dos ofícios impugnados, não obstante o regulamento interno da Comissão ser um documento publicado, em todas as línguas da União Europeia, no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (JO 2000, L 308, p. 26).

74 A Comissão tem, portanto, razão ao sustentar que a exposição do presente fundamento na petição não é suficientemente clara e precisa para lhe permitir preparar a sua defesa. Essa exposição também não permite ao Tribunal decidir sobre o mérito do presente fundamento.

75 Por conseguinte, o terceiro fundamento deve ser julgado inadmissível.

Quanto ao quarto fundamento, relativo à violação do artigo 32.º do regulamento geral e da regra n.º 1, pontos 1 e 2, do anexo do Regulamento n.º 448/2004, e quanto ao quinto fundamento, relativo à violação das disposições relativas à elegibilidade das despesas

Argumentos das partes

76 A República Italiana considera que os ofícios impugnados violam o artigo 32.º do regulamento geral e a regra n.º 1 do anexo do Regulamento n.º 448/2004, na medida em que se baseiam na regra geral controvertida. Admitindo que o Regulamento n.º 448/2004 pudesse servir de fundamento à regra geral controvertida, invoca a ilegalidade desse regulamento por violar o artigo 32.º do regulamento geral.

77 A República Italiana alega que a solução apresentada pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 24 de Novembro de 2005, acima referido no n.º 36, não é transponível para o caso vertente. Por um lado, a regra n.º 1, ponto 2, do anexo do Regulamento n.º 1685/2000, em que se baseia essa solução, foi substancialmente alterada pelo Regulamento n.º 448/2004. Por outro lado, o presente litígio diz unicamente respeito ao artigo 30.º do regulamento geral e às disposições do anexo do Regulamento n.º 448/2004 que regulam a elegibilidade das despesas pagas pelos beneficiários finais, ao passo que o acórdão do Tribunal de Justiça interpretou uma disposição diferente, isto é, o artigo 32.º do regulamento geral que rege o pagamento da participação dos fundos pela Comissão.

78 A República Italiana contesta, além disso, que o artigo 32.º do regulamento geral e a regra n.º 1 do anexo do Regulamento n.º 448/2004 possam ser interpretados no sentido da regra geral controvertida.

79 Em primeiro lugar, nem as disposições do regulamento geral nem o Regulamento n.º 448/2004 permitem tomar em consideração a actividade dos destinatários

últimos para apreciar a elegibilidade dos pagamentos por conta. As novas disposições do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de Julho de 2006, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e que revoga o regulamento geral (JO L 210, p. 25), confirmam, *a contrario*, que as disposições deste último não permitiam, até então, tomar em consideração a actividade dos destinatários últimos. Com efeito, foi a alteração do conceito de «beneficiário», introduzida pelo Regulamento n.º 1083/2006, que tornou possível essa tomada em consideração.

80 Em segundo lugar, a regra n.º 1, ponto 2.1, do anexo do Regulamento n.º 448/2004 consagra implicitamente a elegibilidade dos pagamentos por conta não comprovados para a contribuição dos fundos estruturais, exigindo apenas aos beneficiários finais que justifiquem os pagamentos efectuados a título de «pagamentos intermédios e do saldo final».

81 Em terceiro lugar, o princípio da necessidade dos auxílios de Estado, segundo o qual os auxílios só podem ser declarados compatíveis com o direito comunitário se beneficiarem empresas que não disponham de recursos financeiros próprios suficientes para realizar o investimento previsto, opõe-se a que a elegibilidade dos pagamentos por conta fique sujeita à apresentação de documentos comprovativos da sua utilização pelos destinatários últimos. Nos termos deste princípio, os pagamentos por conta deve sempre preceder o investimento realizado pelas empresas. Assim como justifica que os pagamentos efectuados nos fundos de capital de risco, de empréstimo e de garantia sejam considerados despesas elegíveis, em conformidade com a regra n.º 1, ponto 1.3, do anexo do Regulamento n.º 448/2004, o princípio da necessidade dos auxílios de Estado também implica que seja reconhecida a elegibilidade dos pagamentos por conta não comprovados.

82 Em último lugar, as disposições do anexo do Regulamento n.º 448/2004 relativas às despesas de amortização, às contribuições em espécie e às despesas gerais demostram que a natureza especial de determinadas despesas pode justificar que a sua elegibilidade não fique sujeita à apresentação de documentos comprovativos da sua utilização.

83 A Comissão contesta a totalidade dos argumentos apresentados pela República Italiana. Alega que os ofícios impugnados, na medida em que referem a regra geral controvertida ou a aplicam, são conformes com a letra e o espírito do artigo 32.º do regulamento geral e da regra n.º 1 do anexo do Regulamento n.º 448/2004. Por conseguinte, a Comissão conclui pela improcedência do quarto e quinto fundamentos. Quanto à excepção de ilegalidade do Regulamento n.º 448/2004 à luz do artigo 32.º do regulamento geral, a Comissão alega que a mesma é inadmissível por ter sido suscitada tardiamente e que, de qualquer modo, o referido regulamento é conforme com o regulamento geral.

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

84 Através do seu quarto e quinto fundamentos, a República Italiana sustenta, em substância, que a Comissão interpretou erradamente o artigo 32.º do regulamento geral e a regra n.º 1 do anexo do Regulamento n.º 448/2004, ao deduzir dessas disposições a regra geral controvertida.

85 Importa observar, antes de mais, que, no acórdão de 24 de Novembro de 2005, acima referido no n.º 36, o Tribunal de Justiça respondeu, com base no artigo 32.º do regulamento geral e na regra n.º 1 do anexo do Regulamento n.º 1685/2000, à questão de saber se, e eventualmente em que condições, os pagamentos por conta eram elegíveis para a participação dos fundos.

86 Neste contexto, o Tribunal de Justiça começou por sublinhar que um dos objectivos do regulamento geral, recordado no seu quadragésimo terceiro considerando, é estabelecer garantias de boa gestão financeira, assegurando que as despesas sejam justificadas e certificadas (acórdão de 24 de Novembro de 2005, referido no n.º 36 *supra*, n.º 44). Esse objectivo explica que o sistema instituído pelo artigo 32.º do regulamento geral e pela regra n.º 1 do anexo do Regulamento n.º 1685/2000 assente no princípio

do reembolso das despesas (acórdão de 24 de Novembro de 2005, referido no n.º 36 *supra*, n.º 45). Isso implica que, em princípio, a elegibilidade das despesas efectuadas pelos organismos nacionais esteja subordinada à apresentação, aos serviços da Comissão, de uma prova da sua utilização no quadro do projecto financiado pela União Europeia, que se pode traduzir em facturas pagas ou, se isso se revelar impossível, em documentos contabilísticos de valor probatório equivalente (acórdão de 24 de Novembro de 2005, referido no n.º 36 *supra*, n.º 46). Se a Comissão pagar às autoridades nacionais, a título do pagamento por conta previsto no artigo 32.º, n.º 2, do regulamento geral, um montante correspondente a 7% da participação dos fundos estruturais na intervenção em causa sem que sejam exigidos, logo nessa fase, documentos comprovativos das despesas efectuadas (acórdão de 24 de Novembro de 2005, referido no n.º 36 *supra*, n.º 47), esses documentos devem ser apresentados a título de pagamentos intermédios e do saldo final (acórdão de 24 de Novembro de 2005, referido no n.º 36 *supra*, n.º 49).

87 Em conclusão, o Tribunal de Justiça declarou que a regra segundo a qual os pagamentos por conta efectuados pelos Estados-Membros, no âmbito de um regime de auxílios de Estado, e declarados pelos mesmos a título de pagamentos intermédios e do saldo final não são elegíveis para a contribuição dos fundos estruturais, a menos que sejam apresentados documentos comprovativos da sua utilização pelos destinatários últimos, é conforme com o artigo 32.º do regulamento geral e com a regra n.º 1, pontos 1 e 2, do anexo do Regulamento n.º 1685/2000 (acórdão de 24 de Novembro de 2005, referido no n.º 36 *supra*, n.º 50).

88 Nenhuma circunstância invocada pela República Italiana se opõe a que a solução apresentada pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 24 de Novembro de 2005, acima referido no n.º 36, seja transposta para o caso vertente a fim de manter a conformidade da regra geral controvertida com o artigo 32.º do regulamento geral e com a regra n.º 1, pontos 1 e 2, do anexo do Regulamento n.º 448/2004.

89 Os argumentos relativos à entrada em vigor do Regulamento n.º 448/2004 não podem proceder. Por um lado, o Regulamento n.º 448/2004 não alterou o sentido nem o alcance do artigo 32.º do regulamento geral, em relação ao qual se limitou a precisar as modalidades de aplicação, nos termos do artigo 53.º, n.º 2, do regulamento geral. Por outro lado, quanto à regra n.º 1, ponto 2, do anexo do Regulamento

n.º 1685/2000, a referência acrescentada pelo Regulamento n.º 448/2004 à necessidade de justificar, «como pagamentos intermédios e do saldo final», os pagamentos efectuados pelos beneficiários finais constitui, tendo em conta o contexto regulamentar em que se insere, uma mera explicitação da regra anteriormente aplicada e não uma alteração da mesma. Com efeito, o Tribunal de Justiça declarou, com base na regra n.º 1, pontos 1 e 2, do Regulamento n.º 1685/2000, que o princípio do reembolso das despesas se aplicava somente aos pagamentos da Comissão que revestem a forma de um pagamento intermédio e do saldo final, na acepção do artigo 32.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do regulamento geral (acórdão de 24 de Novembro de 2005, referido no n.º 36 *supra*, n.ºs 48 e 49).

90 Por conseguinte, a República Italiana não tem razão ao defender que o Regulamento n.º 448/2004 alterou o sentido da regra n.º 1, pontos 1 e 2, do anexo do Regulamento n.º 1685/2000. A este respeito, contradiz-se, de resto, nos seus próprios articulados ao alegar, por diversas vezes, que as disposições pertinentes do Regulamento n.º 1685/2000 eram substancialmente idênticas, antes e depois da entrada em vigor do Regulamento n.º 448/2004. Essa identidade justifica, no caso vertente, a aplicação por analogia da solução apresentada pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 24 de Novembro de 2005, acima referido no n.º 36.

91 Também não pode proceder o argumento segundo o qual a diferença entre as regras apreciadas pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 24 de Novembro de 2005, acima referido no n.º 36, e as que estão em causa no presente litígio se opõe a essa aplicação por analogia. Com efeito, resulta claramente dos próprios articulados da República Italiana, em particular do quarto e quinto fundamentos suscitados na petição, que o presente litígio coloca a questão de saber se os pagamentos por conta são elegíveis à luz do artigo 32.º do regulamento geral e das suas modalidades de aplicação que constam do Regulamento n.º 448/2004, ou seja, uma questão análoga à que foi apreciada pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 24 de Novembro de 2005 (v. n.ºs 85 e 87 *supra*).

92 Assim, pelas mesmas razões que as expostas pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão, e acima recordadas nos n.ºs 86 e 87, há que observar que a regra geral controvertida

está em conformidade tanto com o artigo 32.º do regulamento geral como com a regra n.º 1, pontos 1 e 2, do anexo do Regulamento n.º 448/2004. Sem que haja sequer necessidade de conhecer da inadmissibilidade invocada pela Comissão, deve concluir-se, portanto, que a excepção da ilegalidade do Regulamento n.º 448/2004 suscitada pela República Italiana não procede.

93 Além disso, nenhum argumento invocado pela República Italiana permite pôr em causa a conformidade da regra geral controvertida com a regulamentação que rege a elegibilidade das despesas.

94 Antes de mais, não procede o argumento segundo o qual a regulamentação aplicável não permite tomar em consideração a actividade dos destinatários últimos para apreciar a elegibilidade dos pagamentos por conta. Este argumento, que já tinha sido apresentado perante o Tribunal de Justiça com fundamento no artigo 32.º do regulamento geral e na regra n.º 1 do anexo do Regulamento n.º 1685/2000, foi por aquele rejeitado (acórdão de 24 de Novembro de 2005, referido no n.º 36 *supra*, n.ºs 39, 40 e 44 a 50). O referido argumento também não pode ser acolhido depois da entrada em vigor do Regulamento n.º 448/2004, que não alterou nem o sentido nem o alcance das regras pertinentes aplicáveis (v. n.º 90 *supra*).

95 Resulta do ponto 2.1 da regra n.º 1 do anexo do Regulamento n.º 448/2004, relativo aos documentos comprovativos das despesas, que os pagamentos efectuados pelos beneficiários finais devem ser acompanhados dos documentos comprovativos, a título de pagamentos intermédios e do saldo final. Atendendo à sua economia, essa regra aplica-se de modo geral aos pagamentos executados pelos beneficiários finais, quer no âmbito das operações que eles próprios realizam quer no âmbito dos auxílios que concedem, nomeadamente ao abrigo de regimes de auxílios. Tratando-se, no entanto, deste último tipo de pagamentos, o ponto 2.3 da regra n.º 1 do anexo do Regulamento n.º 448/2004 precisa que os documentos comprovativos devem corresponder às despesas efectivamente pagas pelos destinatários últimos no âmbito da execução da operação.

96 Como correctamente observa a Comissão, a apresentação dos documentos comprovativos da utilização dos pagamentos por conta pelos destinatários últimos, no âmbito da execução de operações, está igualmente prevista pelo artigo 7.º do Regulamento n.º 448/2004, que enuncia que a pista de controlo implementada pelos Estados-Membros, no âmbito dos seus sistemas de gestão e de controlo, deve permitir reconciliar os montantes totais certificados comunicados à Comissão com os registos de despesas e documentos comprovativos, incluindo, no caso de regimes de auxílios de Estado ou de concessão de auxílios, os que se encontram na posse dos destinatários últimos.

97 Além disso, resulta das considerações precedentes que o argumento *a contrario* que a República Italiana pretende retirar das disposições do Regulamento n.º 1083/2006, aplicável aos programas do período 2007-2013, não procede. De resto, como a Comissão observou correctamente na audiência, longe de contrariar a regra geral controvertida, o artigo 78.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1083/2006 confirma que o reconhecimento da elegibilidade dos pagamentos por conta implicava uma intervenção do legislador comunitário. Este último devia, nomeadamente, permitir que, no respeito pelos princípios da boa gestão, se definisse as condições desse reconhecimento, tendo em conta o facto de não se ter chegado a qualquer acordo quanto a esse ponto relativamente à programação para o período 2000-2006 (v. n.º 24 *supra*).

98 É igualmente desprovido de fundamento jurídico o argumento literal baseado na regra n.º 1, ponto 2.1, do anexo do Regulamento n.º 448/2004. Há que recordar que esta disposição regula os documentos comprovativos das despesas declaradas à Comissão para obter da mesma «pagamentos intermédios ou do saldo final» na acepção do artigo 32.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do regulamento geral. Neste âmbito, a referência aos «pagamentos intermédios ou do saldo final» explica-se pelo facto de, no caso de a Comissão pagar, a título de pagamento por conta, um montante de 7% da participação dos fundos na intervenção em causa, previsto pelo artigo 32.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do regulamento geral, as autoridades nacionais não serem obrigadas a apresentar, logo nessa fase, documentos comprovativos das despesas efectuadas (acórdão de 24 de Novembro de 2005, referido no n.º 36 *supra*, n.º 47). Por conseguinte, os termos «pagamentos intermédios ou do saldo final» que constam da regra n.º 1, ponto 2.1, do anexo do Regulamento n.º 448/2004 não podem ser

interpretados no sentido de que os pagamentos por conta não estão abrangidos pelo princípio do reembolso das despesas.

99 Além disso, os argumentos baseados num «princípio da necessidade» dos auxílios de Estado não podem proceder por falta de pertinência. A República Italiana não explicou de que modo o «princípio da necessidade» por si invocado, mesmo admitindo que exista, impõe que se iluda o princípio do reembolso das despesas aplicável, por força do artigo 32.º do regulamento geral, aos pedidos de pagamentos intermédios e do saldo final. O facto de, no âmbito de regimes de auxílios, os Estados-Membros efectuarem os pagamentos por conta a empresas que não dispõem de recursos próprios suficientes não obriga a que a Comissão reembolse os referidos pagamentos por conta, a título de pagamentos intermédios e do saldo final, mesmo que não correspondam às despesas efectivamente pagas na acepção do artigo 32.º do regulamento geral.

100 A este respeito, não se pode extrair qualquer argumento da regra n.º 1, ponto 1.3, do anexo do Regulamento n.º 448/2004, uma vez que a mesma dispõe expressamente que os pagamentos efectuados nos fundos de capital de risco, de empréstimo ou de garantia (incluindo os fundos de participação em capital de risco) que respondam às condições fixadas por esse regulamento devem ser considerados despesas efectivamente pagas na acepção do artigo 32.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do regulamento geral. A elegibilidade dos pagamentos por conta para efeitos da contribuição dos fundos não pode, com efeito, ser deduzida de um diploma de aplicação especial, que apenas regula os pagamentos efectuados pelos Estados-Membros nos fundos de capital de risco, de empréstimo ou de garantia.

101 Por fim, os argumentos relativos às disposições do anexo do Regulamento n.º 448/2004 em matéria de despesas de amortização, contribuições em espécie e despesas gerais não podem ser acolhidos. Mesmo admitindo que a elegibilidade destas despesas não esteja sujeita à apresentação de documentos comprovativos, esse entendimento é irrelevante para a apreciação da elegibilidade dos pagamentos por conta. De qualquer modo, resulta da regra n.º 1, pontos 2.1 e 2.3, do anexo do Regulamento n.º 448/2004 que as despesas de amortização, as contribuições em espécie e as despesas gerais devem ser comprovadas mediante a apresentação de documentos contabilísticos com valor probatório.

102 Resulta das considerações precedentes que o primeiro ofício impugnado, na medida em que remete para a regra geral controvertida, não alterou o âmbito de aplicação da regulamentação comunitária e não pode, nesta medida, constituir um acto impugnável na acepção do artigo 230.º CE.

103 Daí decorre, além disso, que o segundo, terceiro, quarto e quinto ofícios impugnados, na medida em que se baseiam na regra geral controvertida para recusar a imputação, nos fundos, dos montantes correspondentes aos pagamentos por conta controvertidos, são conformes com o artigo 32.º do regulamento geral e a regra n.º 1, pontos 1 e 2, do anexo do Regulamento n.º 448/2004.

104 O quarto e quinto fundamentos devem, portanto, improceder relativamente ao segundo, terceiro, quarto e quinto ofícios impugnados.

Quanto ao oitavo fundamento, relativo à violação do artigo 9.º do Regulamento n.º 448/2004, e quanto ao nono fundamento, relativo à violação do princípio da simplificação

Argumentos das partes

105 A República Italiana sustenta que os ofícios impugnados violam as regras de certificação das despesas, estabelecidas no artigo 9.º do Regulamento n.º 438/2001, na medida em que exigem ou pressupõem que as autoridades nacionais competentes especifiquem nas suas declarações de despesas, para cada medida, o montante dos pagamentos por conta controvertidos efectuados ou eventualmente efectuados. As modalidades de certificação das despesas são integralmente reguladas por aquele artigo, que dispõe que as declarações certificadas de despesas referidas no artigo 32.º, n.ºs 3 e 4, do regulamento geral deverão ser estabelecidas segundo o modelo de

certificado que consta do Anexo II do Regulamento n.º 438/2001. Para além de determinado montante, as despesas devem apenas ser declaradas nesse certificado distinguindo, para cada medida, a fonte de financiamento em causa («pública comunitária», «outra pública» e «privada») e o ano durante o qual as despesas foram efectuadas. Assim, ao exigir às autoridades nacionais competentes que completem as suas declarações de despesas com informações relativas ao montante dos pagamentos por conta efectuados, a Comissão impôs-lhes obrigações de declaração não previstas pela regulamentação em vigor.

106 Além disso, a República Italiana afirma que, ao exigir modalidades de certificação de despesas mais severas e mais coercivas que as resultantes do artigo 9.º do Regulamento n.º 438/2001, a Comissão violou o princípio da simplificação da gestão dos fundos estruturais. A existência desse princípio pode ser deduzido do quadragésimo segundo considerando do regulamento geral, das declarações orais da Comissão e das propostas apresentadas pela mesma ao comité.

107 A Comissão conclui pela improcedência do fundamento relativo à violação do artigo 9.º do Regulamento n.º 438/2001. As informações relativas aos pagamentos por conta controvertidos já feitos foram indispensáveis para determinar o montante dos pagamentos por conta, que deviam ser imputados ao orçamento comunitário. Por conseguinte, a comunicação dessas informações correspondeu, para as autoridades nacionais, à execução da sua obrigação de certificação das despesas, nos termos do artigo 9.º do Regulamento n.º 438/2001.

108 A Comissão contesta, além disso, o fundamento relativo à violação do princípio da simplificação. O objectivo de simplificação da gestão dos fundos não pode justificar que, no caso vertente, sejam violadas as regras de declaração e de certificação das despesas, decorrentes dos princípios de boa gestão financeira.

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

109 Cabe à Comissão a tarefa de executar o orçamento geral da União Europeia nos termos do artigo 274.º CE. Dado que este último artigo não faz qualquer distinção em função do modo de gestão aplicado, a Comissão continua a exercer essa responsabilidade geral no âmbito da gestão partilhada dos fundos estruturais. Resulta, além disso, dos artigos 10.º CE e 274.º CE que, no âmbito da gestão partilhada dos fundos estruturais, os Estados-Membros devem cooperar com a Comissão para assegurar uma utilização dos fundos comunitários conforme com os princípios de boa gestão financeira. As regras já referidas são recordadas no artigo 38.º, n.º 1, alínea g), do regulamento geral, que respeita ao controlo financeiro das intervenções.

110 No âmbito desse controlo financeiro, o Estado-Membro é o primeiro responsável, ao certificar, nomeadamente, à Comissão que as despesas declaradas a título de pagamentos intermédios e do saldo final correspondem às despesas efectivamente pagas na acepção do artigo 32.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do regulamento geral e da regra n.º 1, pontos 1 e 2, do anexo do Regulamento n.º 448/2004. A Comissão toma uma decisão relativa a estes pedidos de pagamentos ao determinar, no exercício da argumentação geral que lhe incumbe na execução do orçamento, o montante das despesas declaradas e certificadas pelo Estado-Membro a imputar ao orçamento comunitário.

111 Quando os sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros são fiáveis e garantem uma «pista de controlo suficiente», na acepção do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 438/2001, a certificação das despesas declaradas fornece à Comissão, em princípio, uma garantia suficiente da correcção, da regularidade e da elegibilidade dos pedidos de ajuda comunitária, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 438/2001.

112 No entanto, num caso em que, como no presente, a Comissão e um Estado-Membro fazem uma interpretação divergente de um diploma que determina as condições de elegibilidade de determinadas despesas, a fiabilidade do sistema nacional de gestão e de controlo já não garante à Comissão que as despesas declaradas por esse Estado-Membro correspondam a todas as despesas elegíveis na acepção da regulamentação aplicável. Cabe, portanto, ao Estado-Membro em causa, no exercício das suas responsabilidades em matéria de certificação das despesas e no âmbito de uma colaboração leal com as instituições comunitárias, permitir à Comissão executar o orçamento sob a sua própria responsabilidade, fornecendo-lhe todos os elementos de informação que a mesma julgue necessários para lhe permitir efectuar os pagamentos, nos termos do artigo 32.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do regulamento geral. Qualquer outra solução prejudicaria o efeito útil do artigo 38.º, n.º 1, do regulamento geral e, mais amplamente, dos artigos 10.º CE e 274.º CE.

113 Tanto a regra geral controvertida, que foi declarada conforme com o artigo 32.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do regulamento geral e com a regra n.º 1, pontos 1 e 2, do anexo do Regulamento n.º 448/2004, como a regra especial da elegibilidade dos pagamentos por conta não comprovados, efectuados até 19 de Fevereiro de 2003, proveniente de uma decisão da Comissão que não foi impugnada no âmbito dos processos C-324/03 e C-431/03, podiam ser invocadas contra a República Italiana por lhe terem sido antecipadamente comunicadas (v. n.ºs 25 e 27 *supra*). Ora, como resulta do precedente n.º 112, a aplicação conjugada dessas regras impunha inevitavelmente à República Italiana que comunicasse, juntamente com os seus pedidos de pagamento e as suas declarações de despesas, as informações em sua posse solicitadas pela Comissão para permitir a esta determinar o montante dos pagamentos por conta controvertidos, efectuados ou eventualmente efectuados. Por conseguinte, a Comissão alega correctamente que a formalidade declarativa controvertida constituía, no caso vertente, apenas uma modalidade de aplicação e uma consequência prática inevitável da obrigação de certificação das despesas que incumbia à República Italiana por força do artigo 9.º do Regulamento n.º 438/2001.

114 Por conseguinte, ao convidar as autoridades italianas a completar as declarações de despesas controvertidas especificando, para cada medida, o montante dos pagamentos por conta controvertidos, efectuados ou eventualmente efectuados, o primeiro ofício impugnado limitou-se a recordar-lhes uma obrigação de declaração

que decorria inevitavelmente, para elas, da regulamentação comunitária, sem alterar o âmbito e aplicação desta. Em face das considerações que precedem, bem como das acima referidas no n.º 102, há que concluir que o primeiro ofício impugnado não produziu nenhum dos efeitos jurídicos alegados pela República Italiana e não pode, a este respeito, constituir um acto jurídico impugnável na acepção da jurisprudência acima mencionada no n.º 56. Na medida em que se dirige contra o primeiro ofício impugnado, deve, portanto, ser julgado inadmissível. Por conseguinte, só há que prosseguir a apreciação do referido recurso na medida em que se dirige contra o segundo, terceiro, quarto e quinto ofícios impugnados.

115 A este respeito, a República Italiana não tem razão ao sustentar que o segundo, terceiro, quarto e quinto ofícios impugnados violam o artigo 9.º do Regulamento n.º 438/2001 ou um princípio geral da simplificação por partirem do pressuposto de que as autoridades nacionais competentes dão cumprimento à formalidade declarativa controvertida.

116 Já foi acima constatado, no n.º 113, que a referida formalidade era uma modalidade de aplicação e uma consequência prática inevitável da obrigação de certificação das despesas que incumbia à República Italiana por força do artigo 9.º do Regulamento n.º 438/2001.

117 Além disso, a legalidade da formalidade declarativa controvertida não pode ser posta em causa com fundamento no princípio da simplificação alegado pela República Italiana. Embora seja verdade que o regulamento geral responde às preocupações ligadas à simplificação dos procedimentos de autorização e de pagamento e que a Comissão se esforça, neste âmbito, por eliminar as complicações administrativas desnecessárias, não é menos certo que o sistema de fundos estruturais não consagra um princípio segundo o qual os procedimentos de autorização e de pagamento devem ser simplificados independentemente das consequências que daí decorrem para o bom funcionamento e uma sã gestão financeira dos fundos. A vontade de simplificar os procedimentos referida no regulamento geral não pode, no caso vertente, levar a que seja posta em causa uma formalidade declarativa que resulta de

uma implementação do sistema de fundos estruturais conforme com os princípios da boa gestão financeira estabelecidos no artigo 274.º CE, como já foi acima sublinhado nos n.os 112 e 113.

118 O oitavo e nono fundamentos do pedido de anulação do segundo, terceiro, quarto e quinto ofícios impugnados não podem, por conseguinte, ser acolhidos.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo a uma falta de base jurídica e à violação das disposições que regulam o controlo financeiro

Argumentos das partes

119 A República Italiana censura o facto de os ofícios impugnados não terem indicado a disposição que permitiu a sua adopção, como é exigido pelo princípio da segurança jurídica (acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de Junho de 1993, França/Comissão, C-325/91, Colect., p. I-3283, n.º 26). A simples remissão implícita para o ofício de 29 de Julho de 2003 não pode constituir uma base jurídica legal e adequada, na medida em que a regra geral controvertida, contida nesse ofício, é contrária às disposições do regulamento geral e do Regulamento n.º 448/2004.

120 A República Italiana acusa igualmente a Comissão de, ao adoptar os ofícios impugnados, ter usurpado uma competência que era exclusiva dos Estados-Membros, nos termos dos artigos 38.º e 39.º do regulamento geral e das suas modalidades de aplicação constantes do Regulamento n.º 438/2001. Com efeito, resulta destas disposições, bem como da comunicação da Comissão ao Parlamento e ao Conselho de 6 de Setembro de 2004, relativa às argumentações respectivas dos Estados-Membros

e da Comissão na gestão partilhada dos fundos estruturais e do fundo de coesão [COM (2004) 580 final], que os Estados-Membros são os primeiros responsáveis pelo controlo financeiro das intervenções dos fundos e devem verificar e certificar à Comissão a elegibilidade das despesas que declaram, a título de pagamentos intermédios e do saldo final. A Comissão só está habilitada a controlar os «sistemas de gestão e de controlo» implementados pelos Estados-Membros.

121 A Comissão conclui pela improcedência da primeira acusação, relativa à falta de base jurídica. Os ofícios impugnados inserem-se num âmbito regulamentar claramente definido e desde há muito tempo conhecido pela República Italiana. Com efeito, referem o ofício de 29 de Julho de 2003, que, por sua vez, refere a nota interpretativa e, portanto, mediante essa remissão, podem ter como base jurídica a regra geral controvertida neles mencionada.

122 Quanto à segunda acusação, relativa à alegada violação das disposições que regulam o controlo financeiro, a Comissão considera que a argumentação da República Italiana não pode proceder por falta de fundamento. A responsabilidade do controlo financeiro das intervenções dos fundos, de que os Estados-Membros são os primeiros a assumir, é irrelevante para efeitos de elegibilidade dos pagamentos por conta. A Comissão reafirma que a regra geral controvertida é conforme com o princípio do reembolso das despesas, subjacente à regulamentação aplicável na matéria.

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

123 Quanto à primeira acusação, relativa à falta de base jurídica, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, a legislação comunitária deve ser clara e a sua

aplicação previsível para todos os que por ela são abrangidos. O princípio da segurança jurídica é um princípio geral de direito comunitário, cujo respeito cabe ao Tribunal de Primeira Instância assegurar. Esse princípio impõe que qualquer acto que vise produzir efeitos jurídicos retire a sua força vinculativa de uma disposição de direito comunitário, que deve ser expressamente referida como base legal do acto e prescreva a forma jurídica que deve revestir (acórdão de 16 de Junho de 1993, França/ /Comissão, referido no n.º 119 *supra*, n.ºs 26 e 30).

124 Todavia, resulta igualmente da jurisprudência que o facto de não se fazer referência à base jurídica precisa de um acto pode não constituir um vício substancial quando essa base puder ser determinada por referência a outros elementos do acto. A referência explícita é, no entanto, indispensável quando, na falta dela, os interessados e a jurisdição comunitária competente são deixados na incerteza quanto à base jurídica precisa (acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de Março de 1987, Comissão/Conselho, 45/86, Colect., p. 1493, n.º 9, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 11 de Setembro de 2002, Alpharma/Conselho, T-70/99, Colect., p. II-3495, n.º 112).

125 O segundo, terceiro, quarto e quinto ofícios impugnados contêm decisões da Comissão relativas ao pagamento de um montante diferente do solicitado pela República Italiana. Essas decisões baseiam-se expressamente numa recusa da instituição comunitária em imputar ao orçamento as despesas declaradas pela República Italiana que correspondem aos pagamentos por conta controvertidos. Não mencionam explicitamente a disposição do direito comunitário da qual retiram a sua força vinculativa e que prescreve a forma jurídica de que se devem revestir.

126 Importa, pois, averiguar se outros elementos do segundo, terceiro, quarto e quinto ofícios impugnados permitem dissipar a incerteza relacionada com a omissão, nos mesmos, da base jurídica das decisões adoptadas pela Comissão.

127 Resulta da exposição dos factos (v. n.os 20 a 35 *supra*) que os ofícios impugnados se inscrevem numa longa correspondência trocada entre a Comissão e a República Italiana quanto à questão da elegibilidade dos pagamentos por conta. Através da nota interpretativa, a Comissão tinha indicado à República Italiana a regra geral controvertida, segundo a qual os pagamentos por conta não acompanhados dos comprovativos da sua utilização pelos destinatários últimos não são elegíveis para a participação dos fundos, nos termos do artigo 32.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do regulamento geral. Nos seus ofícios de 14 de Maio e 29 de Julho de 2003, a Comissão tinha mencionado novamente a regra geral controvertida. Tinha igualmente comunicado à República Italiana a sua decisão de considerar elegíveis os pagamentos por conta efectuados até 19 de Fevereiro de 2003, por força do princípio da protecção da confiança legítima.

128 Lido neste contexto, o conteúdo do segundo, terceiro, quarto e quinto ofícios impugnados permite à República Italiana e ao Tribunal compreender que os mesmos aplicam, em cada caso concreto, a regra geral controvertida e que as decisões que contêm se baseiam, desse modo, na interpretação do artigo 32.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do regulamento geral apresentada pela Comissão na nota interpretativa e nos ofícios de 14 de Maio e 29 de Julho de 2003 e de 25 de Março de 2004.

129 A legalidade dessa base jurídica não pode, além disso, ser posta em causa pela República Italiana à luz do regulamento geral e do Regulamento n.º 448/2004, uma vez que, como já se concluiu acima no n.º 92, a regra geral controvertida está em conformidade com o artigo 32.º do regulamento geral e com a sua medida de aplicação contida na regra n.º 1, pontos 1 e 2, do anexo do Regulamento n.º 448/2004.

130 A primeira acusação, relativa à falta de base jurídica, não pode, portanto, ser acolhida.

131 Quanto à segunda acusação, relativa à violação das disposições que regulam o controlo financeiro, importa precisar que, a coberto da mesma, a República Italiana sustenta, em substância, que a Comissão não tinha competência para recusar o reembolso, a título de participação dos fundos, dos pagamentos por conta controvertidos declarados pelas autoridades italianas.

132 Todavia, na medida em que está comprovado que as recusas de reembolso se baseiam na obrigação da Comissão, resultante do artigo 32.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do regulamento geral e das suas modalidades de aplicação, de apenas efectuar os pagamentos intermédios e do saldo final correspondentes às despesas efectivamente pagas na acepção desse artigo, o argumento da República Italiana não pode proceder. Com efeito, a certificação das despesas realizadas pela República Italiana não exclui a possibilidade de, no âmbito da responsabilidade geral que lhe incumbe na execução do orçamento, a Comissão afastar do co-financiamento comunitário as despesas declaradas e certificadas que, segundo a sua interpretação da regulamentação aplicável, não correspondem a despesas elegíveis.

133 No caso vertente, a Comissão agiu, portanto, no exercício da sua competência de atribuição em matéria de execução do orçamento comunitário, sem interferir nas competências reservadas aos Estados-Membros a título do controlo financeiro de intervenções, nos termos dos artigos 38.º e 39.º do regulamento geral e das modalidades de aplicação previstas no Regulamento n.º 438/2001.

134 A segunda acusação deve, portanto, ser igualmente afastada. Em consequência, o primeiro fundamento improcede na íntegra.

Quanto ao segundo fundamento, relativo à falta absoluta de fundamentação

Argumentos das partes

135 A República Italiana sustenta que os ofícios impugnados violam o dever de fundamentação dos actos comunitários estabelecido no artigo 253.º CE, na interpretação que lhe é dada pela jurisprudência comunitária, uma vez que não contêm qualquer elemento justificativo das decisões neles contidas. No caso vertente, competia à Comissão desenvolver o seu raciocínio de modo expresso nos ofícios impugnados, atendendo, por um lado, à alteração do quadro regulamentar, pouco antes da sua adopção, na sequência da entrada em vigor do Regulamento n.º 448/2004 e, por outro, ao alcance das decisões contidas nesses ofícios, que vão sensivelmente mais longe do que as decisões precedentes (acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de Novembro de 1975, Fabricants de papiers peints/Comissão, 73/74, Colect., p. 503, n.º 31).

136 A Comissão conclui pela improcedência do segundo fundamento, por a fundamentação dos ofícios impugnados ser suficiente à luz do contexto do caso vertente e da regulamentação que rege a elegibilidade das despesas para a participação dos fundos estruturais, cujo teor era do conhecimento da República Italiana, uma vez que lhe tinha sido comunicado na nota interpretativa e no ofício de 29 de Julho de 2003.

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

137 Nos termos de jurisprudência constante, a fundamentação exigida pelo artigo 253.º CE deve ser adaptada à natureza do acto em causa e deixar transparecer,

de forma clara e inequívoca, o raciocínio da instituição, autora do acto, por forma a permitir aos interessados conhecer as razões da medida adoptada e ao órgão jurisdicional competente exercer a sua fiscalização (acórdãos do Tribunal de Justiça de 11 de Setembro de 2003, Áustria/Conselho,C-445/00, Colect., p. I-8549, n.º 49; de 9 de Setembro de 2004, Espanha/Comissão,C-304/01, Colect., p. I-7655, n.º 50; e acórdão de 24 de Novembro de 2005, referido no n.º 36 *supra*, n.º 54).

138 Esse dever de fundamentação deve ser apreciado em função das circunstâncias concretas, nomeadamente do conteúdo do acto, da natureza dos fundamentos invocados e do interesse que o destinatário do acto pode ter em obter esclarecimentos. Não é exigido que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um acto satisfaz as exigências do artigo 253.º CE deve ser apreciada à luz não apenas do seu teor mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa (acórdãos do Tribunal de Justiça de 22 de Março de 2001, França/Comissão,C-17/99, Colect., p. I-2481, n.º 36; de 7 de Março de 2002, Itália/Comissão, C-310/99, Colect., p. I-2289, n.º 48; e acórdão de 24 de Novembro de 2005, referido no n.º 36 *supra*, n.º 55).

139 Como resulta dos precedentes n.ºs 127 e 128, o segundo, terceiro, quarto e quinto ofícios impugnados aplicam implicitamente a regra geral controvertida enunciada na nota interpretativa, nos ofícios de 14 de Maio e 29 de Julho de 2003 e no de 25 de Março de 2004. A correspondência trocada entre a Comissão e a República Italiana permitiu, assim, a esta última compreender que as recusas de reembolso se baseavam implicitamente, porém de forma clara e inequívoca, no facto de os pagamentos por conta controvertidos declarados pela República Italiana não poderem ser considerados despesas efectivamente pagas na acepção do artigo 32.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do regulamento geral e não serem, portanto, elegíveis para a participação dos fundos.

140 Resulta, de resto, da argumentação desenvolvida pela República Italiana no âmbito do presente recurso que esta compreendeu o raciocínio subjacente às decisões de recusa de reembolso contidas no segundo, terceiro, quarto e quinto ofícios impugnados. Com efeito, o seu pedido de anulação dessas decisões baseia-se principalmente numa impugnação da regra geral controvertida, que lhes serve de fundamento.

141 Nestas condições, há que afastar o segundo fundamento, relativo à falta absoluta de fundamentação.

Quanto ao sexto fundamento, relativo à violação do princípio da proporcionalidade e a um desvio de poder, e quanto ao sétimo fundamento, relativo à violação do Regulamento n.º 448/2004, dos princípios da igualdade de tratamento e da segurança jurídica assim como do carácter contraditório dos ofícios impugnados

Argumentos das partes

142 No âmbito do seu sexto fundamento, a República Italiana sustenta que os ofícios impugnados violam o princípio de proporcionalidade, na medida em aplicam um princípio geral e abstracto de inelegibilidade dos pagamentos por conta, que é desproporcionado relativamente ao objectivo prosseguido. Esse princípio baseia-se, desde logo, na premissa não demonstrada de que, no caso dos pagamentos por conta, não existem garantias suficientes de que as quantias postas à disposição dos destinatários últimos serão efectivamente usadas para realizar os objectivos do auxílio. Seguidamente, foi aplicado sem ser avaliada a possibilidade de existirem outras medidas adequadas menos restritivas e, nomeadamente, sem ter em conta as garantias decorrentes da regulamentação nacional. Ora, a lei italiana oferece garantias no que respeita à execução, pelos destinatários últimos que recebem os pagamentos por conta, das operações co-financiadas pelos fundos. Por fim, o princípio aplicado pela Comissão exclui todas as análises efectuadas pelos seus serviços, na fase de apreciação dos pedidos de pagamento dirigidos pelas autoridades nacionais.

143 A República Italiana acrescenta que o princípio geral e abstracto da inelegibilidade dos pagamentos por conta revela um desvio de poder, na medida em que equivale a um mero meio de pressão, directamente exercido sobre as autoridades nacionais competentes.

144 Através do seu sétimo fundamento, a República Italiana sustenta que os ofícios impugnados violam o princípio geral da igualdade de tratamento, como consagrado pela jurisprudência comunitária e pelas disposições do Regulamento n.º 448/2004, e enfermam de uma contradição flagrante, na medida em que introduzem, sem justificação legal, uma dupla regulamentação no caso de regimes de auxílios de Estado co-financiados pelos fundos estruturais. Com efeito, enquanto os auxílios geralmente pagos sob a forma de pagamentos por contas não são, em princípio, elegíveis, já assim não acontece no caso dos auxílios ao investimento nas pequenas e médias empresas (PME), concedidos sob a forma de pagamentos nos fundos de capital de risco, de empréstimo ou de garantia (incluindo os fundos de participação de capital de risco), nos termos da regra n.º 1, ponto 1.3, e da regra n.º 8, ponto 2.9, do anexo do Regulamento n.º 448/2004. A alegada especificidade deste tipo de financiamentos não pode justificar essa diferença de tratamento à luz do princípio da necessidade dos auxílios de Estado, já referido no n.º 81 do presente acórdão.

145 A República Italiana considera, além disso, que os ofícios impugnados violam o princípio da segurança jurídica. Com efeito, introduzem um elemento de incerteza quanto à regulamentação aplicável, ao permitir supor que, mesmo no caso especial dos auxílios concedidos sob a forma de pagamentos nos fundos de capital de risco, de empréstimo ou de garantia, ainda poderia ser exigida a apresentação de documentos diferentes dos indicados no Regulamento n.º 448/2004, para efeitos da sua elegibilidade.

146 A Comissão contesta que os ofícios impugnados violem o princípio da proporcionalidade. O regulamento geral e suas modalidades de execução não impedem que os beneficiários finais efectuem os pagamentos por conta aos destinatários últimos. Estes pagamentos por conta podem mesmo ser co-financiados pelos fundos, sem qualquer exigência relativa à prova da sua utilização, no limite do montante de 7%

da participação dos fundos na intervenção em causa, montante este que é pago pela Comissão, nos termos do artigo 32.º, n.º 2, do regulamento geral, aquando da primeira autorização.

147 A Comissão contrapõe, além disso, que as acusações formuladas no âmbito do sétimo fundamento são infundadas e devem, por conseguinte, improceder. As regras de elegibilidade relativas aos pagamentos efectuados nos fundos de capital de risco, de empréstimo ou de garantia foram estabelecidas devido às características específicas deste tipo de financiamentos.

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

— Quanto à violação do Regulamento n.º 448/2004

148 Como já foi acima referido no n.º 103, o segundo, terceiro, quarto e quinto ofícios impugnados fizeram uma aplicação correcta da regra n.º 1, pontos 1 e 2, do anexo do Regulamento n.º 448/2004, ao recusar imputar ao orçamento comunitário os montantes correspondentes aos pagamentos por conta controvertidos. Há, portanto, que rejeitar liminarmente a acusação relativa à violação do Regulamento n.º 448/2004.

— Quanto à violação dos princípios da proporcionalidade, da igualdade de tratamento e da segurança jurídica

149 As acusações relativas à violação dos princípios da proporcionalidade, da igualdade de tratamento e da segurança jurídica visam, substancialmente, a aplicação que foi

feita da regra geral controvertida no segundo, terceiro, quarto e quinto ofícios impugnados. Foi, efectivamente, com base nessa regra que a Comissão recusou imputar ao orçamento comunitário os montantes correspondentes aos pagamentos por conta controvertidos declarados pelas autoridades italianas.

150 Importa sublinhar que o artigo 32.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do regulamento geral e as suas modalidades de aplicação não conferem qualquer margem de apreciação à Comissão quanto à determinação das condições de elegibilidade dos pagamentos por conta. Ao decidir, no segundo, terceiro, quarto e quinto ofícios impugnados, que os pagamentos por conta controvertidos declarados, a título de pagamentos intermédios, pela República Italiana não eram elegíveis, a Comissão não pôde ter agido em violação do princípio da proporcionalidade, do princípio da igualdade de tratamento ou do princípio da segurança jurídica.

151 Ainda que se considerasse que a República Italiana invoca, no caso vertente, a ilegalidade do artigo 32.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do regulamento geral e das suas modalidades de aplicação como fundamento do recurso que interpõe das decisões individuais adoptadas com base nos mesmos, e ainda que se aceitasse a admissibilidade dessas excepções de ilegalidade nos termos do artigo 241.º CE, estas últimas não poderiam ser acolhidas.

152 A regra geral controvertida é apenas uma aplicação particular, no caso dos regimes de auxílios ou de auxílios concedidos pelos organismos nacionais, do princípio do reembolso das despesas, a título de pagamentos intermédios e do saldo final, em relação ao qual se baseia o artigo 32.º do regulamento geral e as suas modalidades de aplicação para garantir uma utilização dos fundos comunitários conforme com os princípios da boa gestão financeira referidos no artigo 274.º CE (v. n.º 86 *supra*). Cumpre, assim, apreciar, no caso vertente, a alegada violação dos princípios da proporcionalidade, da igualdade de tratamento e da segurança jurídica por parte do referido princípio.

153 Quanto à alegada violação do princípio da proporcionalidade, há que recordar que este faz parte dos princípios gerais de direito comunitário e que exige que os actos das instituições comunitárias não ultrapassem os limites do adequado e necessário à realização dos objectivos legitimamente prosseguidos pela regulamentação em causa, entendendo-se que, quando exista uma escolha entre várias medidas adequadas, se deve recorrer à menos rígida e que os inconvenientes gerados não devem ser desproporcionados relativamente aos objectivos pretendidos (acórdãos do Tribunal de Justiça de 5 de Maio de 1998, Nacional Farmers' Union e o.,C-157/96, Colect., p. I-2211, n.º 60, e de 12 de Março de 2002, Omega Air e o., C-27/00 e C-122/00, Colect., p. I-2569, n.º 62; acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 27 de Setembro de 2002, Tideland Signal/Comissão,T-211/02, Colect., p. II-3781, n.º 39, e de 13 de Abril de 2005, Verein für Konsumenteninformation/Comissão, T-2/03, Colect., p. II-1121, n.º 99).

154 Para efeitos de fiscalização jurisdicional das condições indicadas, há que ter em consideração que o legislador comunitário dispõe de um amplo poder normativo para definir as regras gerais aplicáveis aos fundos estruturais, que corresponde às responsabilidades políticas que o artigo 161.º CE lhe atribui. Por conseguinte, só o carácter manifestamente inadequado de uma medida adoptada nesse domínio, em relação ao objectivo que a instituição competente pretende prosseguir, pode afectar a legalidade de tal medida (v., neste sentido, relativamente à política agrícola comum, acórdão Nacional Farmers' Union e o., referido no n.º 153 *supra*, n.º 61 e jurisprudência referida).

155 No sistema instituído pelo artigo 32.º do regulamento geral, o princípio de reembolso das despesas, a título de pagamentos intermédios e do saldo final, contribui para assegurar uma utilização dos fundos comunitários conforme com os princípios da boa gestão financeira enunciados no artigo 274.º CE. Esse princípio permite evitar que a Comunidade conceda contribuições financeiras importantes que não pudesse recuperar posteriormente, ou só com grande dificuldade, na eventualidade de não serem utilizadas para o fim a que se destinavam, limitando o risco incorrido pelo orçamento comunitário a um montante correspondente a 7% da participação dos fundos na intervenção em causa (conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo que deu origem ao acórdão de 24 de Novembro de 2005, referido no n.º 36 *supra*, Colect., p. I-10047, n.ºs 77 e 80).

156 Esta limitação do risco incorrido pelo orçamento comunitário devido a uma utilização não conforme dos pagamentos por conta não pode ser posta em causa, no caso vertente, com base nas garantias eventualmente oferecidas pela regulamentação italiana. Com efeito, tendo em conta que as garantias previstas a nível nacional são prestadas pelo destinatário último em benefício dos organismos nacionais que efectuam os pagamentos por conta, não se pode considerar manifestamente inadequado que sejam estes últimos, e não a Comunidade, a assumir o risco de uma falha dos destinatários últimos e as dificuldades inerentes a um eventual pedido de reembolso dos montantes indevidamente pagos.

157 O princípio do reembolso de despesas, a título de pagamentos intermédios e do saldo final, assim como a regra geral controvertida, que aplica esse princípio, não podem, portanto, ser consideradas medidas manifestamente inadequadas. O princípio da proporcionalidade não foi, assim, violado.

158 Quanto à alegada violação dos princípios da igualdade de tratamento e da segurança jurídica, há que recordar que o princípio geral da igualdade de tratamento exige que situações comparáveis não sejam tratadas de forma diferente, a menos que uma diferenciação se justifique objectivamente (v., no domínio da função pública, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 26 de Fevereiro de 2003, Drouvis/Comissão, T-184/00, ColectFP, pp. I-A-51 e II-297, n.º 39; v., igualmente, no domínio da concorrência, acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 13 de Dezembro de 2001, Krupp Thyssen Stainless e Acciai speciali Terni/Comissão, T-45/98 e T-47/98, Colect., p. II-3757, n.º 237, e de 6 de Dezembro de 2005, Brouwerij Haacht/Comissão, T-48/02, Colect., p. II-5259, n.º 108), ao passo que o princípio da segurança jurídica exige que as normas jurídicas sejam claras e precisas e tem por finalidade garantir a previsibilidade das situações e das relações jurídicas abrangidas pelo direito comunitário (acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Fevereiro de 1996, Duff e o., C-63/93, Colect., p. I-569, n.º 20, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 7 de Novembro de 2002, Vela e Tecnagrind/Comissão, T-141/99, T-142/99, T-150/99 e T-151/99, Colect., p. II-4547, n.º 391). O princípio da segurança jurídica exige que as disposições comunitárias não sejam redigidas em termos contraditórios.

159 A regra n.º 1, ponto 1.3, do anexo do Regulamento n.º 448/2004 enuncia que os auxílios de Estado concedidos sob a forma de pagamentos nos fundos de capital de risco, de empréstimo ou de garantia são considerados despesas efectivamente pagas na acepção do artigo 32.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do regulamento geral, desde que os fundos satisfaçam as exigências das regras n.ºs 8 e 9 do referido anexo. Como a Comissão alegou correctamente, essa regra é uma aplicação particular do princípio do reembolso das despesas, a título de pagamentos intermédios e do saldo final, a fim de ter em conta a especificidade dos financiamentos do capital de risco de empresas. Estes financiamentos são concedidos às PME por entidades jurídicas independentes, que actuam como intermediárias. Ao contrário dos pagamentos por conta, que são directamente pagos aos destinatários últimos pelos organismos nacionais, os financiamentos do capital de risco são pagos aos fundos, que têm por objectivo facilitar o acesso dos destinatários últimos às fontes de financiamento. É devido a esta situação específica, não comparável à dos pagamentos por conta, que os pagamentos executados nos fundos de capital de risco, de empréstimo ou de garantia não podem ser considerados despesas efectivamente pagas na acepção do artigo 32.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do regulamento geral.

160 Resulta do exposto que as disposições do anexo do Regulamento n.º 448/2004, nos termos das quais apenas os auxílios concedidos sob a forma de pagamentos nos fundos de capital de risco, de empréstimo ou de garantia são despesas efectivamente pagas na acepção do artigo 32.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do regulamento geral, não violam o princípio da igualdade de tratamento.

161 Além disso, não se pode considerar que o princípio da segurança jurídica foi violado no caso vertente, uma vez que tanto o princípio do reembolso das despesas, a título de pagamentos intermédios e do saldo final, como a regra geral controvertida constituem uma aplicação correcta da regulamentação aplicável. Importa, a este respeito, sublinhar que a República Italiana tinha sido chamada à atenção para a existência da regra geral controvertida e das condições de elegibilidade dos pagamentos por conta estabelecidas no artigo 32.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do regulamento geral através da nota interpretativa e dos ofícios de 14 de Maio e 29 de Julho de 2003 e de 25 de Março de 2004. Resulta, além disso, das considerações acima efectuadas no

n.º 159 que a República Italiana não tem razão ao afirmar que foi deixada num estado de incerteza quanto à regulamentação em vigor, devido à disparidade das regras de elegibilidade previstas na regra n.º 1, pontos 1.2 e 1.3, e na regra n.º 8 do anexo do Regulamento n.º 448/2004.

162 Em face do exposto, o princípio do reembolso das despesas, a título de pagamentos intermédios e do saldo final, e a regra geral controvertida não violam, em si mesmos ou na aplicação concreta que deles foi feita no segundo, terceiro, quarto e quinto ofícios impugnados, os princípios da proporcionalidade, da igualdade de tratamento ou da segurança jurídica.

163 Por conseguinte, as acusações relativas à violação desses princípios devem ser rejeitadas.

— Quanto ao desvio de poder

164 Segundo a jurisprudência, uma decisão só está afectada de desvio de poder se resultar, com base em indícios objectivos, pertinentes e concordantes, ter sido tomada com a finalidade exclusiva, ou pelo menos determinante, de atingir objectivos diferentes dos invocados (acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 23 de Outubro de 1990, Pitrone/Comissão,T-46/89, Colect., p. II-577, n.º 71, e de 6 de Março de 2002, Diputación Foral de Álava e o./Comissão,T-92/00 e T-103/00, Colect. p. II-1385, n.º 84).

165 No caso vertente, a República Italiana não apresentou qualquer indício objectivo que permita concluir que a Comissão cometeu um desvio de poder no exercício da sua competência. Daqui decorre que o desvio de poder não ficou demonstrado.

166 Resulta do exposto que o sexto e sétimo fundamentos devem ser rejeitados e que deve ser negado provimento ao recurso, na sua totalidade, por ser parcialmente inadmissível e improcedente quanto ao restante.

Quanto às despesas

167 Por força do disposto no artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Italiana e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Segunda Secção)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) A República Italiana é condenada nas despesas.

Meij Forwood Pelikánová

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 12 de Dezembro de 2007.

O secretário O presidente em exercício

E. Coulon A. W. H. Meij

Índice

Quadro jurídico . . . . . II - 5097

Disposições relativas à elegibilidade das despesas para a participação dos fundos . . II - 5098

Disposições relativas ao pagamento da participação dos fundos . . . . . II - 5100

Disposições relativas à certificação das despesas . . . . . II - 5102

Disposições relativas ao controlo financeiro . . . . . II - 5103

Factos na origem do recurso . . . . . II - 5104

Tramitação processual e pedidos das partes . . . . . II - 5109

Quanto à admissibilidade . . . . . II - 5111

Argumentos das partes . . . . . II - 5111

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância . . . . . II - 5114

Quanto ao mérito . . . . . II - 5116

Quanto ao terceiro fundamento, relativo à inobservância do processo de adopção das decisões da Comissão e à violação do seu regulamento interno . . . . . II - 5118

Argumentos das partes . . . . . II - 5118

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância . . . . . II - 5118

Quanto ao quarto fundamento, relativo à violação do artigo 32.o do regulamento geral e da regra n.o 1, pontos 1 e 2, do anexo do Regulamento n.o 448/2004, e quanto ao quinto fundamento, relativo à violação das disposições relativas à elegibilidade das despesas . . . . . II - 5120

Argumentos das partes . . . . . II - 5120

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância . . . . . II - 5122

Quanto ao oitavo fundamento, relativo à violação do artigo 9.o do Regulamento n.o 448/2004, e quanto ao nono fundamento, relativo à violação do princípio da simplificação . . . . . II - 5128

Argumentos das partes . . . . . II - 5128

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância . . . . . II - 5130

Quanto ao primeiro fundamento, relativo a uma falta de base jurídica e à violação das disposições que regulam o controlo financeiro . . . . . II - 5133

Argumentos das partes . . . . . II - 5133

Apreciação do Tribunal . . . . . II - 5134

Quanto ao segundo fundamento, relativo à falta absoluta de fundamentação . . . . II - 5138

Argumentos das partes . . . . . II - 5138

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância . . . . . II - 5138

Quanto ao sexto fundamento, relativo à violação do princípio da proporcionalidade e a um desvio de poder, e quanto ao sétimo fundamento, relativo à violação do Regulamento n.o 448/2004, dos princípios da igualdade de tratamento e da segurança jurídica assim como do carácter contraditório dos ofícios impugnados . . . . . II - 5140

Argumentos das partes . . . . . II - 5140

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância . . . . . II - 5142

— Quanto à violação do Regulamento n.º 448/2004 . . . . . II - 5142

— Quanto à violação dos princípios da proporcionalidade, da igualdade de tratamento e da segurança jurídica . . . . . II - 5142

— Quanto ao desvio de poder . . . . . II - 5147

Quanto às despesas . . . . . II - 5148