# CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL JEAN MISCHO

## apresentadas em 11 de Outubro de 2001 [1]

Índice

I — O enquadramento jurídico ..... I-1094

II — Os factos ..... I-1098

III — A tramitação ..... I-1100

IV — Apreciação ..... I-1101

Quanto à admissibilidade ..... I-1101

A — Quanto aos fundamentos de inadmissibilidade invocados pelo Governo irlandês ..... I-1101

B — Quanto aos efeitos jurídicos da decisão impugnada ..... I-1103

C — Quanto à existência da decisão impugnada ..... I-1108

Quanto ao mérito ..... I-1112

A — Quanto ao primeiro fundamento, assente na falta de fundamentação .... I-1112

B — Quanto ao segundo fundamento, assente na violação do artigo 24.° do Regulamento n.° 4253/88 ..... I-1114

C — Quanto ao terceiro fundamento, assente em violação do artigo 12.° do Regulamento n.° 2052/88 ..... I-1115

D — Quanto ao quarto fundamento, assente em violação do artigo 4.° do Regulamento n.° 2052/88 e em violação do princípio da confiança legítima I-1118

E — Quanto ao quinto fundamento, assente em violação do artigo 2.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 2.° CE) e do princípio da não discriminação ..... I-1120

F — Quanto ao sexto fundamento, assente em desvio de poder ..... I-1125

G — Quanto ao sétimo fundamento, assente em violação do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 1866/90 ..... I-1126

V — Conclusões ..... I-1127

1 — Língua original: francês.

1. A República Italiana requereu ao Tribunal de Justiça a anulação da decisão da Comissão das Comunidades Europeias de 16 de Dezembro de 1998 que aprova alterações à repartição indicativa das iniciativas comunitárias (a seguir «decisão impugnada»), comunicada à República Italiana por carta do secretário-geral da Comissão, de 19 de Janeiro de 1999, bem como todos os actos que estejam na sua base ou que com ela estejam relacionados.

## I — O enquadramento jurídico

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

3. Para alcançar estes objectivos e regulamentar as missões dos fundos, o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.° 2052/88, de 24 de Junho de 1988, relativo às missões dos fundos com finalidade estrutural, à sua eficácia e à coordenação das suas intervenções, entre si, com as intervenções do Banco Europeu de Investimento e com as dos outros instrumentos financeiros existentes [2], alterado, nomeadamente, pelo Regulamento (CEE) n.° 2081/93, do Conselho, de 20 de Julho de 1993 [3] (a seguir «Regulamento n.° 2052/88»), e o Regulamento (CEE) n.° 4253/88, de 19 de Dezembro de 1988, que estabelece as disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.° 2052/88 no que respeita à coordenação entre as intervenções dos diferentes fundos estruturais, por um lado, e entre estas e as do Banco Europeu de Investimento e dos outros instrumentos financeiros existentes, por outro [4], alterado, nomeadamente, pelo Regulamento (CEE) n.° 2082/93, do Conselho, de 20 de Julho de 1993 [5] (a seguir «Regulamento n.° 4253/88»).

4. Nos termos do artigo 4.°, n.° 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 2052/88:

«A acção comunitária será concebida como um complemento das acções nacionais correspondentes ou como um contributo para as mesmas. Será estabelecida através de uma concertação estreita entre a Comissão, o Estado-Membro interessado, as autoridades e os organismos competentes [...] designados pelo Estado-Membro a nível nacional, regional, local ou outro, agindo todas as partes na qualidade de parceiros que prosseguem um objectivo comum. Esta concertação é adiante denominada 'parceria'. A parceria abrangerá a preparação e o financiamento, bem como a

2 — JO L 185, p. 9.
3 — JO L 193, p. 5.
4 — JO L 374, p. 1.
5 — JO L 193, p. 20.

apreciação *ex ante*, o acompanhamento e a avaliação *ex post* das acções.»

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

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

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

7. O artigo 12.°, n.$^{os}$ 4 e 5, do referido regulamento estatui:

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

[...]

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

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

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

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

«Em aplicação do n.° 5 do artigo 5.° do Regulamento (CEE) n.° 2052/88, a Comis-

são pode, por sua própria iniciativa, de acordo com os processos estabelecidos no título VIII, e após comunicação, para informação, ao Parlamento Europeu, decidir propor aos Estados-Membros que apresentem pedidos de contribuição para acções que se revistam de especial interesse para a Comunidade. [...]»

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

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

11. Além disso e nos termos do artigo 24.° do mesmo regulamento, que tem por epígrafe «Redução, suspensão e supressão da contribuição»:

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

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

[...]»

12. O artigo 25.° do Regulamento n.° 4253/88 dispõe:

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

[...]

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

[...] [...]»

5. O comité de acompanhamento adaptará, se necessário, sem alterar o montante total da contribuição comunitária e no respeito pelos limites harmonizados por objectivo, as modalidades de concessão da contribuição financeira inicialmente aprovadas, bem como, no respeito pelas disponibilidades e normas orçamentais, o plano de financiamento previsto, incluindo as eventuais transferências entre fontes de financiamento comunitárias e as subsequentes alterações das taxas de intervenção. Os limites acima referidos, harmonizados por objectivo, serão estabelecidos pela Comissão de acordo com o processo referido no título VIII e incluídos nos quadros comunitários de apoio.

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

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

13. Nos termos do artigo 9.° do regulamento interno da Comissão [6]:

«É elaborada uma acta de cada reunião da Comissão.

Os projectos de acta são submetidos à aprovação da Comissão em reunião posterior. As actas aprovadas são autenticadas pelas assinaturas do presidente e do secretário-geral.»

14. O artigo 16.° deste regulamento interno está redigido da seguinte forma:

«Os actos adoptados em reunião são anexados de forma indissociável, na(s) língua(s) em que faz(em) fé, à acta da reunião da Comissão em que foram adoptados. Estes actos são autenticados pelas assinaturas do presidente e do secretário-geral, apostas na primeira página da acta.

6 — Regulamento 93/492/Euratom, CECA, CEE, de 17 de Fevereiro de 1993 (JO L 230, p. 15), alterado pela Decisão 95/148/CE, Euratom, CECA da Comissão, de 8 de Março de 1995 (JO L 97, p. 82).

Os actos adoptados por processo escrito são anexados de forma indissociável, na(s) língua(s) em que faz(em) fé, à nota diária referida no artigo 10.° Estes actos são autenticados pela assinatura do secretário-geral, aposta na última página da nota diária.

Os actos adoptados mediante delegação são anexados de forma indissociável, na(s) língua(s) em que faz(em) fé, à nota diária referida no artigo 11.° Estes actos são autenticados pela assinatura do secretário-geral, aposta na última página da nota diária.

Para efeitos da aplicação do presente regulamento, entende-se por 'actos' os actos que revestem uma das formas previstas nos artigos 14.° do Tratado CECA, 189.° do Tratado CE e 161.° do Tratado Euratom.»

## II — Os factos

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

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

17. Para o ano de 1999, a Comissão decidiu proceder a uma alteração das repartições indicativas das iniciativas comunitárias, a fim de libertar a quantia de 100 milhões de ecus para garantir o financiamento de uma iniciativa comunitária consistente num programa especial de ajuda a favor da paz e da reconciliação na Irlanda do Norte e nos condados limítrofes da Irlanda (a seguir «iniciativa PEACE»).

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

19. Resulta da tabela 5 anexa a este documento de trabalho que a redistribuição financeira de 100 milhões de ecus a favor da iniciativa PEACE deveria representar, para a República Italiana, uma redução de 44,7 milhões de ecus, enquanto outras reduções substanciais afectariam ainda a República Francesa (18,1 milhões de ecus),

o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte (16,4 milhões de ecus), a República Portuguesa (6,8 milhões de ecus) e a República Federal da Alemanha (6 milhões de ecus).

20. Esta nova repartição foi objecto da decisão impugnada. O ponto em questão da acta da reunião da Comissão de 16 de Dezembro de 1998 tem a seguinte redacção:

«8. Políticas estruturais — subsídios indicativos por iniciativa comunitária e por Estado-Membro [SEC(1998) 2152 A/4]

A Comissão aprova os subsídios indicativos retomados no documento SEC(1998) 2152 e /4 e decide informar desta decisão os Estados-Membros, o Parlamento Europeu, o Comité Económico e Social e o Comité das Regiões.

As outras deliberações da Comissão neste ponto serão objecto de uma acta especial.»

21. Aos documentos SEC(1998) 2152 e SEC(1998) 2152/4, aos quais é feita referência no ponto 8 da acta e que contêm a proposta de decisão, foram juntas duas tabelas. A tabela 1, que tem por título «Proposta de repartição financeira das iniciativas comunitárias (em milhões de ecus, a preços de 1999)», era, pelo menos para a República Italiana e no que diz respeito ao resultado final, idêntica à tabela 5 anexa ao documento de trabalho supracitado.

22. A tabela 2 está intitulada «Repartição indicativa por iniciativa comunitária e por Estado-Membro (em milhões de ecus, a preços de 1999)» e referia para cada Estado-Membro o montante total que lhe era afectado a título indicativo, bem como a repartição deste pelas várias iniciativas comunitárias. Um asterisco remetendo para uma nota de pé de página referia, relativamente à República Italiana, que «estes créditos apenas podem ser programados integralmente na medida em que o Estado-Membro confirme o seu acordo em reduzir os recursos programados no âmbito da iniciativa PME».

23. Em seguida, a nova repartição foi comunicada à requerente por carta do secretário-geral da Comissão de 19 de Janeiro de 1999, que estava assim redigida (em tradução):

«A Comissão Europeia aprovou, na reunião de 16 de Dezembro de 1998, as alterações às repartições indicativas das iniciativas comunitárias, as quais mereceram parecer favorável do comité de gestão

competente em 22 de Setembro de 1998. A decisão tem em conta o grau de desenvolvimento das iniciativas e a necessidade de encontrar outros recursos financeiros para o ano de 1999 a favor da iniciativa 'Peace and Reconciliation in Ireland and Northern Ireland'.

A nova tabela anexa substitui as tabelas análogas anexas às cartas de 13 de Julho de 1994 e de 13 de Junho de 1996 do Sr. Williamson.»

24. À carta estava anexa uma tabela que era, à excepção da sua tradução, idêntica à tabela da acta supracitada, excepto no que diz respeito a dois montantes relativos ao programa REFEX do Reino Unido.

## III — A tramitação

25. O recurso foi registado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 29 de Março de 1999. Por despachos do presidente do Tribunal de Justiça de 17 de Junho de 1999 e de 1 de Julho de 1999, o Reino Unido e a Irlanda foram admitidos a intervir em apoio das conclusões da recorrida.

26. A República Italiana, parte recorrente, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a decisão da Comissão de 16 de Dezembro de 1998 que aprovou as alterações às repartições indicativas das iniciativas comunitárias, bem como todos os actos que estão na base desta decisão ou que com ela estejam relacionados;

— condenar a recorrida nas despesas.

27. A Comissão, parte recorrida, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar a recorrente nas despesas.

28. Um pedido, apresentado pela República Italiana, de suspensão da execução da decisão impugnada foi indeferido por des-

pacho do presidente do Tribunal de Justiça de 29 de Junho de 1999[7].

A — Quanto aos fundamentos de inadmissibilidade invocados pelo Governo irlandês

30. O Governo irlandês invoca dois fundamentos de inadmissibilidade.

## IV — Apreciação

*Quanto à admissibilidade*

29. Quanto a este ponto, examinaremos três problemas distintos, a saber:

— os fundamentos de inadmissibilidade invocados pelo Governo irlandês;

— os efeitos jurídicos da decisão impugnada;

— a existência da decisão impugnada.

31. Em primeiro lugar, segundo o Governo irlandês, a petição da República Italiana pecou por intempestiva. O prazo para contestar a decisão da Comissão teria começado a correr em 20 de Janeiro de 1999 e «portanto, qualquer recurso a interpor nos termos do artigo 230.° [CE] teria de se concretizar antes de 19 de Março de 1999 ou no máximo nessa data». No caso vertente, a petição só deu entrada em 29 de Março de 1999.

32. Em segundo lugar, o Governo irlandês refere-se ao orçamento de 1999 «no qual os fundos inicialmente afectos a título indicativo à Itália foram, de facto e juridicamente, atribuídos à iniciativa PEACE». Ora, segundo esse mesmo governo, «ao não ter contestado o orçamento de 1999 em recurso contra o Parlamento Europeu e/ou o Conselho e a Comissão, o governo recorrente não pode agora ser autorizado indirectamente a fazê-lo, quando o não fez ou optou por o não fazer directamente e sendo nesta fase a legalidade de adopção do orçamento incontestável».

33. Segundo o Governo italiano, a admissibilidade destes argumentos, invocados

7 — Despacho Itália/Comissão (C-107/99 R, Colect., p. I-4011).

pelo Governo irlandês, é duvidosa, «uma vez que vão para além dos pedidos da recorrida, a qual, muito embora pedindo que fosse negado provimento ao recurso, não põe em causa a sua admissibilidade».

34. Nós partilhamos do entendimento do Governo italiano.

35. Com efeito, no acórdão Matra/Comissão, de 15 de Junho de 1993 [8], o Tribunal de Justiça entendeu que «[...] há que recordar que, nos termos do artigo 37.°, terceiro parágrafo, do Estatuto (CEE) do Tribunal de Justiça, os pedidos do requerimento de intervenção não podem ter outro objecto que não seja o de sustentar os pedidos de uma das partes em litígio. Por outro lado, nos termos do disposto no n.° 4 do artigo 93.° do Regulamento de Processo, o interveniente aceita o processo no estado em que este se encontra no momento da sua intervenção. De onde se conclui que as intervenientes não têm legitimidade para suscitar a questão prévia da admissibilidade e que o Tribunal não é, portanto, obrigado a examinar os fundamentos invocados por estas [...]».

36. Mais recentemente, o Tribunal de Justiça voltou a declarar que o artigo 37.° do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça não se opõe a que o interveniente apresente argumentos diferentes dos da parte que apoia, desde que vise apoiar os pedidos dessa parte [9]. Ora, não se pronunciando a Comissão pela inadmissibilidade do recurso, a Irlanda, na qualidade de interveniente, não está, em nosso entender, no direito de o fazer. Os seus pedidos relativos à inadmissibilidade do recurso devem, portanto, ser considerados inadmissíveis.

37. Todavia, sendo o primeiro fundamento do Governo irlandês baseado no carácter intempestivo do recurso e tratando-se de uma excepção de ordem pública [10], «deve examinar-se oficiosamente a admissibilidade do recurso, por força do artigo 92.°, n.° 2, do Regulamento Processual» [11].

38. A este propósito, basta todavia constatar que, tendo a República Italiana recebido em 20 de Janeiro de 1999 a carta do secretário-geral da Comissão de 19 de Janeiro de 1999 informando-a da decisão impugnada, o prazo do recurso, tendo em conta o prazo em razão da distância estabelecido pelo artigo 1.°, terceiro travessão, do anexo II do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, em vigor na data da interposição do recurso, expirava em 30 de Março de 1999. Tendo a petição sido apresentada em 29 de Março de 1999, o recurso não pode ser considerado intempestivo.

8 — C-225/91, Colect., p. I-3203, n.os 11 e 12. V. também acórdão de 24 de Março de 1993, CIRFS e o./Comissão (C-313/90, Colect., p. I-1125, n.os 19 a 22).

9 — Acórdãos de 8 de Julho de 1999, ICI/Comissão (C-200/92 P, Colect., p. I-4399, n.° 31); Hoechst/Comissão (C-227/92 P, Colect., p. I-4443, n.° 33); e Chemie Linz/Comissão (C-245/92 P, Colect., p. I-4643, n.° 32).

10 — Acórdão de 11 de Maio de 1989, Maurissen e Union syndicale/Tribunal de Contas (193/87 e 194/87, Colect., p. 1045, n.° 39), e despacho de 13 de Dezembro de 2000, Sodima/Comissão (C-44/00 P, Colect., p. I-11231, n.° 51).

11 — Acórdão CIRFS e o./Comissão, já referido, n.° 23. V. também acórdão Matra/Comissão, já referido, n.° 13.

39. Em contrapartida, o segundo fundamento de inadmissibilidade suscitado pelo Governo irlandês e baseado na não interposição de recurso por parte da República Italiana no que respeita ao orçamento de 1999 não é, em nosso entender, um fundamento de ordem pública, isto é, um fundamento respeitante aos princípios fundamentais da ordem jurídica comunitária, tais como, no caso dos prazos de recurso, a segurança jurídica. Este fundamento não pode, portanto, ser examinado oficiosamente pelo Tribunal de Justiça.

40. Em qualquer caso, e mesmo se assim não fosse, propomos ao Tribunal que não acolha este argumento.

41. Com efeito, este parte da ideia de que o orçamento de 1999 constitui um acto que, de facto e de direito, atribui novamente à iniciativa PEACE os fundos inicialmente afectados, a título indicativo, à República Italiana. Ora, este raciocínio não tem em conta o facto de «que, no sistema do Tratado, a execução de uma despesa pela Comunidade pressupõe em princípio, além da inscrição no orçamento da dotação correspondente, um acto de direito derivado (habitualmente denominado 'acto de base'), de que resulta esta despesa» [12]. A razão está em que no «sistema do Tratado, [...] as condições de exercício do poder normativo e as do poder orçamental não são as mesmas» [13].

12 — Acórdão de 12 de Maio de 1998, Reino Unido/Comissão (C-106/96, Colect., p. I-2729, n.º 22).

13 — Acórdão Reino Unido/Comissão, já referido, n.º 28. V. também acórdão de 30 de Maio de 1989, Comissão/Conselho (242/87, Colect., p. 1425, n.º 18).

42. No caso vertente, enquanto a aprovação do orçamento de 1999 cabe, no sistema do Tratado, no exercício do poder orçamental, a adopção das repartições indicativas, que, segundo a Comissão, encontra a sua base jurídica no artigo 12.º, n.º 4, do Regulamento n.º 2052/88, cabe no exercício do poder normativo. Em nosso entender, ignora-se a distinção entre estes dois poderes, que devem ser exercidos segundo as regras respectivas, se se concluir, como nos propõe o Governo irlandês, que a aprovação do orçamento de 1999 prevaleceria sobre uma das fases do processo normativo, a saber, o estabelecimento das repartições indicativas.

43. Na realidade, os dois actos são, portanto, independentes e o facto de não se ter contestado um deles não pode impedir a contestação do outro.

B — Quanto aos efeitos jurídicos da decisão impugnada

44. Resulta dos argumentos da República Italiana, por um lado, e da Comissão, por outro, que estas duas partes não se entendem quanto aos efeitos jurídicos que teriam resultado da decisão impugnada. Na audiência, no quadro de uma argumentação da Comissão, segundo a qual a decisão impugnada não seria uma decisão no sentido do artigo 189.º do Tratado CE (actual artigo 249.º CE), foi mesmo suscitada a questão de saber se a decisão

impugnada pôde produzir um qualquer efeito jurídico.

45. Parece-nos importante proceder a um exame da questão dos efeitos jurídicos. Em primeiro lugar, esta condiciona a admissibilidade do recurso. Com efeito, um recurso de anulação só é admissível se for dirigido contra um acto que visa produzir um efeito jurídico [14]. Em segundo lugar e em qualquer caso, a compreensão do âmbito exacto do efeito jurídico, a existir, parece-nos útil para apreciar posteriormente os fundamentos invocados pela República Italiana.

46. Examinemos, portanto, com mais atenção a decisão impugnada.

47. Acabámos de citar mais acima *in extenso* o ponto 8 da acta da reunião da Comissão de 16 de Dezembro de 1998, assim como a carta de comunicação do secretário-geral da Comissão de 19 de Janeiro de 1999.

48. Nas suas alegações, a Comissão explica longamente como devem ser compreendidos estes dois documentos.

49. Assim, refere-se a duas fases decisórias: «em primeiro lugar, a repartição *entre os Estados-Membros de todos* os recursos disponíveis para as iniciativas comunitárias durante o período de programação 1996-1999 ('primeira fase decisória') e, em segundo lugar, a repartição *entre as diversas iniciativas* comunitárias aplicadas *em cada Estado-Membro* ('segunda fase decisória')».

50. Segundo a Comissão, a primeira fase decisória «traduziu-se, para a recorrente, numa redução de 44,7 milhões de ecus relativamente à repartição indicativa total que lhe tinha sido inicialmente atribuída para o período de programação 1994-1999. O efeito jurídico desta primeira fase foi, portanto, uma diminuição do valor supra-referido, do limite aproximado dos financiamentos eventualmente disponíveis para a recorrente para efeitos da execução dos programas de iniciativa comunitária».

51. Para o que diz respeito à segunda fase decisória, a Comissão explica que, «[u]ma vez obtido o resultado da primeira fase decisória, importa assegurar uma repartição óptima do crédito disponível entre os diferentes programas de iniciativa comunitária desenvolvidos em Itália. [...] É aí que intervém a nota de pé de página, que confere carácter condicional à parte da repartição impugnada que se refere, no entender da recorrente, à segunda fase. Quando se tratou de identificar os programas que podiam ser reduzidos de modo a localizar os 44,7 milhões de ecus [...], os

14 — Acórdão de 31 de Março de 1971, Comissão/Conselho, dito «AETR» (22/70, Colect., p. 69, n.° 39).

serviços da Comissão consideraram que o conhecerem-se os montantes já atribuídos era menos importante, para efeitos de uma avaliação objectiva do estado de adiantamento dos diversos programas, que a percentagem dos compromissos juridicamente obrigatórios que tinham sido efectivamente assumidos. [...] [E]ste método levou a reduções que incidiam, em parte, sobre aumentos ainda não atribuídos e, em parte, sobre aumentos já atribuídos».

52. Sempre segundo o exposto pela Comissão, esta, consciente do facto de que esta última proposta não poderia ser completamente executada sem o consentimento da requerente, «indicou, na nota de pé de página acrescentada à tabela que retoma a nova repartição indicativa, que a sua execução estava sujeita à condição de a recorrente aceitar determinadas reduções [...]».

53. A veracidade destas explicações parece-nos confirmada pelas duas tabelas anexas aos documentos SEC(1998)2152 e SEC(1998)2152/4, às quais é feita referência na acta da reunião da Comissão de 16 de Dezembro de 1998. Estas tabelas reflectem, com efeito, estas duas fases decisórias, na medida em que da tabela 1 consta a repartição entre os Estados-Membros de todos os recursos disponíveis para as iniciativas comunitárias e menciona a diminuição de 44,7 milhões de ecus para a República Italiana, enquanto que na tabela 2 consta a repartição entre as diversas iniciativas comunitárias executadas em cada Estado-Membro e consta a nota de pé de página supracitada.

54. Daí resulta que, em nosso entender, a interpretação do Governo italiano segundo a qual «a decisão impugnada [...] reduziu os fundos já concedidos, no âmbito das iniciativas PME, URBAN e KONVER», não pode ser acolhida.

55. Com efeito, a nota de pé de página supracitada significa que a distribuição proposta na tabela 2, que se fosse executada implicaria — é verdade — a redução dos fundos já concedidos, só será definitiva «na medida em que o Estado-Membro confirme o seu consentimento sobre uma redução dos recursos programados no âmbito da iniciativa PME».

56. Não tendo este acordo sido dado pela República Italiana, o que não é contestado pelas partes, a repartição proposta na tabela 2 não foi aplicada pela República Italiana, como aliás a Comissão confirmou na audiência. Em consequência, não teve lugar nenhuma redução de fundos já concedidos. Aliás, o Governo italiano não apresentou nenhum elemento de prova que demonstrasse que, para um dos projectos em causa, se teria efectivamente verificado uma redução dos fundos já concedidos.

57. Tendo em conta o exposto, a segunda fase decisória não produziu nenhum efeito.

Na verdade, a condição suspensiva necessária à sua execução, a saber, o acordo do Governo italiano, nunca foi preenchida.

58. Qual é então o efeito jurídico que produz ainda a decisão impugnada?

59. Segundo a Comissão, e não tendo a condição sido cumprida, «[n]a prática, tal significa que a parte da decisão impugnada resultante da primeira fase decisória criou os efeitos jurídicos descritos acima», a saber, uma redução de 44,7 milhões de ecus em relação à repartição indicativa que tinha sido inicialmente atribuída à República Italiana para o período de programação de 1994-1999 «à data da adopção da decisão [impugnada]».

60. Na audiência, a Comissão confirmou que deduziu estes 44,7 milhões de ecus dos 46,3 milhões de ecus que, segundo as suas informações, representariam em Dezembro de 1998 a parte da repartição indicativa inicialmente prevista para a República Italiana, à qual não tinham sido ainda concedidos os fundos comunitários.

61. Segundo o Governo italiano, esta dedução, quanto aos seus efeitos, equivale a «reduções ou modificações das atribuições já previstas dos fundos para os programas de iniciativa comunitária».

62. Ora, e na medida em que este argumento do Governo italiano significa que a decisão impugnada terá afectado, até ao valor de 44,7 milhões de ecus, um qualquer direito aos fundos comunitários, devemos aderir à resposta do Governo irlandês a este argumento, segundo a qual as repartições indicativas «*não* constituem [15] a concessão de auxílios ao Estado-Membro em causa pelo montante total em questão. Constituem ainda menos a aprovação de um ou de vários projectos ainda não formulados [...]».

63. Com efeito, o artigo 12.°, n.° 4, do Regulamento n.° 2052/88 que, segundo a Comissão, estará na base da decisão impugnada, não permite concluir que as repartições indicativas criariam na esfera jurídica de um Estado-Membro um direito aos fundos comunitários. Pelo contrário, resulta do artigo 20.°, n.° 1, do Regulamento n.° 4253/88, segundo o qual «[a]s autorizações orçamentais serão efectuadas com base nas decisões da Comissão que aprovam as acções em causa. [...]», que um direito aos fundos comunitários apenas decorre da decisão da Comissão, na acepção do artigo 14.° do Regulamento n.° 4253/88, através da qual esta decide da participação dos fundos na sequência dos pedidos elaborados pelas autoridades competentes, designadas pelos Estados-Membros. Esta decisão situa-se numa fase bem posterior ao do estabelecimento das repartições indicativas.

64. De acordo com a Comissão, o efeito da decisão impugnada será então, como já

15 — Sublinhado no texto original.

anteriormente indicado, «uma diminuição, no valor [de 44,7 milhões de ecus], do limite aproximado dos financiamentos eventualmente disponíveis para a recorrente, para efeitos da realização dos programas de iniciativa comunitária». Dito de outra forma, através da decisão impugnada, a Comissão impôs a si mesma a obrigação de não ultrapassar um certo limite, ainda que aproximado, no que toca ao financiamento num determinado Estado-Membro de projectos concretos no quadro dos vários programas das iniciativas comunitárias.

65. Somos de opinião que os autos confirmam esta interpretação avançada pela Comissão. Com efeito, numa carta que a Comissão lhe endereçou com data de 16 de Fevereiro de 1999, e que o Governo italiano apresentou no anexo 27 do seu requerimento, a Comissão tomou posição quanto a um pedido de reforço do financiamento comunitário do programa Interreg II B, nos seguintes termos (tradução): «[a]pós a decisão de 16 de Dezembro de 1998 [...], os recursos comunitários disponíveis nessa data no que se refere à Itália, enquanto recursos ainda não programados, atingem 1,4 milhões de euros. Tal significa que a contribuição FEDER global que pode ser atribuída ao reforço da parte italiana do programa Interreg II B deverá limitar-se a 57,172 milhões de euros (55,772 milhões de euros + 1,4 milhões de euros) e não pode atingir 67,626 milhões de euros, como pedido pela administração italiana e indicado no plano financeiro especificado na reunião do comité de 1 de Dezembro de 1998».

66. No que diz respeito ao montante de 1,4 milhões de euros ao qual é feito referência nesta carta, importa verificar que este é, com efeito, aproximadamente igual à diferença entre os montantes já referidos de 46,3 milhões de ecus e de 44,7 milhões de ecus, ou seja, 1,6 milhões de ecus, podendo ser atribuída a diferença de 0,2 milhões de ecus ao facto de o montante de 46,3 milhões de ecus corresponder à parte dos recursos ainda não programados em Dezembro de 1998 ao passo que a referida carta está datada de dois meses mais tarde.

67. Resulta, portanto, das explicações da Comissão e dos autos que a decisão impugnada produziu efectivamente um efeito jurídico. Este não consiste nem na redução dos fundos já concedidos nem na diminuição de um direito adquirido a um financiamento comunitário, como entende o Governo italiano, mas consiste no facto de a Comissão, antes de ter recebido os pedidos de contribuição, ter estabelecido um limite, ainda que aproximado, por Estado-Membro no que toca ao financiamento de projectos no quadro das iniciativas comunitárias, limite este que, através da decisão impugnada, foi diminuído de 44,7 milhões de ecus no que se refere à República Italiana.

68. Nesta fase do raciocínio, somos, portanto, da opinião de que o recurso não é inadmissível pela falta de efeito jurídico do acto impugnado.

C — Quanto à existência da decisão impugnada

69. No quadro da primeira parte do seu primeiro fundamento, assente numa violação do dever de fundamentação, o Governo italiano invoca a inexistência da decisão impugnada. Parece-nos apropriado tratar deste fundamento no capítulo referente à admissibilidade. Com efeito, se o Governo italiano obtiver ganho de causa relativamente a este ponto, a decisão impugnada deverá ser declarada inexistente e, em consequência, ser o recurso julgado inadmissível [16].

70. No seu requerimento, o Governo italiano, referindo-se à carta de 19 de Janeiro de 1999 do secretário-geral da Comissão, conclui pela inexistência da decisão impugnada, «na medida em que está assinada pelo secretário-geral e não pelo presidente ou um membro da Comissão».

71. Tendo a Comissão precisado nas suas alegações que a decisão impugnada foi tomada em 16 de Dezembro de 1998 e que a carta de 19 de Janeiro de 1999 apenas constituía a comunicação desta decisão à República Italiana, o Governo italiano manteve a sua argumentação na sua réplica, indicando que «não existe um texto que contenha a decisão que a Comissão adoptou em 16 de Dezembro de 1998».

72. Na tréplica, a Comissão respondeu que o facto de ter efectivamente decidido fixar as repartições impugnadas na reunião de 16 de Dezembro de 1998 «é [...] claramente atestado pela acta da referida reunião, lida conjuntamente com a proposta de decisão a que se refere».

73. A pedido do Tribunal de Justiça, a Comissão apresentou uma cópia da acta assinada pelo presidente e pelo secretário-geral da Comissão.

74. Nesta ocasião, precisou que a simples acta, assinada pelo presidente e pelo secretário-geral, bastava para que a decisão impugnada fosse validamente adoptada. Com efeito, os três primeiros parágrafos do artigo 16.° do regulamento interno, que prevêem essencialmente que os actos adoptados devem ser anexados indissociavelmente à acta, ou à nota diária, não se aplicam, em seu entender, no caso em apreço, dado que esta formalidade vale unicamente, por força do artigo 16.°, n.° 4, do regulamento interno, para os actos que revestem uma das formas previstas no artigo 189.° do Tratado. Ora, a decisão impugnada não constitui uma decisão na acepção desta última disposição, mas deverá ser considerada como um acto «atípico» ou «*sui generis*». Segundo a Comissão, «não houve, no caso em apreço, qualquer violação do seu regulamento interno e [...], por conseguinte, a decisão impugnada não é inválida por violação de formalidades essenciais».

16 — V., por exemplo, acórdão de 15 de Junho de 1994, Comissão/BASF e o. (C-137/92 P, Colect., p. I-2555, n.° 21).

75. Que pensar destes argumentos?

76. No acórdão Comissão/BASF e o., já referido, o Tribunal de Justiça declarou que «os actos inquinados por irregularidade, cuja gravidade seja tão evidente que não pode ser tolerada pela ordem jurídica comunitária, devem ser considerados insusceptíveis de produzir qualquer efeito jurídico, ainda que provisório, ou seja, devem ser considerados juridicamente inexistentes» [17].

77. A análise deve, portanto, partir da questão de saber se a Comissão cometeu uma irregularidade e, mais especificamente e tendo em conta os argumentos das partes, uma violação do seu regulamento interno quando adoptou a decisão impugnada.

78. Através desta decisão, como resulta da acta, a Comissão «[aprovou] os subsídios indicativos retomados no documento SEC(1998) 2152 e /4 [...]». A acta não fornece esclarecimentos quanto ao conteúdo da decisão impugnada, isto é, «os subsídios indicativos retomados no documentos SEC(1998) 2152 e /4» que não foram objecto de um acto anexado indissociavelmente à acta, o que a Comissão confirmou de novo na audiência.

79. A Comissão entende, pelas razões acima indicadas, que não teria sido necessário explicitar o conteúdo da decisão impugnada através de um acto anexado indissociavelmente à acta.

80. Todavia, esta tese não nos convence.

81. O quarto parágrafo do artigo 189.° do Tratado define a decisão como sendo «obrigatória em todos os seus elementos para os destinatários que designar».

82. Ora, como já constatamos, a decisão impugnada constituiu um acto que produziu um efeito jurídico, no sentido de que impôs efectivamente um limite ao financiamento comunitário que pode ser concedido aos programas em execução no quadro das iniciativas comunitárias no território italiano, independentemente do mérito de um pedido de concurso apresentado à Comissão. Ora, não se pode, portanto, negar que a decisão impugnada revestiu um carácter «obrigatório».

83. Em seguida, não se pode contestar que a República Italiana deve ser considerada destinatária desta decisão também materialmente, tendo a decisão produzido efei-

17 — N.° 49.

tos jurídicos que afectavam a execução dos programas no seu território, e formalmente, indicando a acta que os Estados-Membros seriam informados desta decisão.

84. Somos, portanto, da opinião, com base numa análise do conceito de decisão que figura no artigo 189.°, quarto parágrafo, do Tratado, que a decisão impugnada constitui realmente uma decisão na acepção desta disposição.

85. Duas outras considerações nos confortam no que toca a este entendimento.

86. Em primeiro lugar, na audiência, o Governo italiano centrou a nossa atenção na Decisão 93/589/CEE da Comissão, de 28 de Outubro de 1993, que estabelece a repartição indicativa por Estado-Membro das dotações de autorização dos fundos estruturais e do instrumento financeiro de orientação da pesca a título do objectivo n.° 1 definido pelo Regulamento n.° 2052/88. Esta decisão foi publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* [18] e a sua base jurídica, a saber, o artigo 12.°, n.° 4, do Regulamento n.° 2052/88, é a mesma que aquela que, segundo a Comissão, está na base da decisão impugnada.

87. Aliás, a Decisão 93/589 é incontestavelmente uma decisão na acepção do artigo 189.°, quarto parágrafo, do Tratado. Basta, com efeito, remeter para o artigo 2.° desta decisão que contém a frase-tipo, segundo a qual «os Estados-Membros são os destinatários da presente decisão».

88. Ora, se a fixação das repartições indicativas com base no artigo 12.°, n.° 4, do Regulamento n.° 2052/88 deu lugar, em 1993, à adopção de uma decisão, na acepção do artigo 189.°, quarto parágrafo, do Tratado, não compreendemos porque é que tal não teria sido também o caso em 1998, quando a decisão impugnada foi adoptada. Em todo caso, o simples facto de a Comissão ter escolhido uma forma diferente para as duas decisões não pode ser determinante, não podendo a escolha da forma alterar a natureza de um acto [19].

89. Em segundo lugar, parece-nos que a interpretação estrita, pela Comissão, do conceito de decisão no sentido do artigo 189.°, quarto parágrafo, do Tratado é, pelo menos no caso vertente, dificilmente compatível com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, segundo a qual «[l]onge de ser uma simples formalidade destinada a assegurar a [...] memória [da] Comissão, a autenticação dos actos prevista no primeiro parágrafo do referido artigo 12.° [do regulamento interno da Comissão em vigor à época] tem por finalidade garantir a segurança jurídica ao cristalizar o texto aprovado pelo colégio nas línguas em que faz fé.

18 — JO L 280, p. 30.

19 — Acórdão de 6 de Outubro de 1982, Alusuisse Itália/Conselho e Comissão (307/81, Recueil, p. 3463, n.° 7).

Permite assim verificar, em caso de contestação, a correspondência perfeita entre os textos notificados ou publicados e o texto aprovado e, por esta forma, a vontade do seu autor. Daqui resulta que a autenticação dos actos referida no artigo 12.°, primeiro parágrafo, [do regulamento interno da Comissão] constitui uma formalidade essencial na acepção do artigo 173.° do Tratado CEE, cuja violação pode dar lugar a um recurso de anulação» [20].

90. Por outras palavras, existe, em nosso entender, uma contradição entre a importância que o Tribunal de Justiça concede à autenticação dos actos adoptados pela Comissão com a finalidade de garantir a segurança jurídica, por uma lado, e a interpretação restritiva que a Comissão nos propõe no campo da aplicação dos actos para os quais esta autenticação será necessária, por outro lado.

91. Por conseguinte, a referida jurisprudência conduz-nos mais a uma interpretação ampla do artigo 16.°, quarto parágrafo, do regulamento interno da Comissão que define os actos sujeitos à autenticação.

92. Somos de opinião, tendo em conta tudo o que antecede, de que, em virtude do artigo 16.° do seu regulamento interno, a Comissão deveria ter anexado indissociavelmente à acta o acto do qual constavam os subsídios indicativos que aprovou aquando da sua reunião de 16 de Dezembro de 1998. Não o tendo feito e referindo-se somente a uma proposta de decisão que não foi anexada nem está autenticada, não respeitou, em nosso entender, o seu regulamento interno, violando assim uma formalidade essencial.

93. Convém acrescentar que o problema não é meramente teórico. Com efeito, resulta, como já antes indicámos, de uma comparação entre a tabela 2 que foi junta à proposta de decisão e, mais particularmente, ao documento SEC(1998) 2152, por uma lado, e esta mesma tabela 2 como comunicada à República Italiana por carta do secretário-geral de 19 de Janeiro de 1999, por outro lado, que existe uma diferença entre estas tabelas, que é suposto serem as mesmas, no que diz respeito a dois montantes relativos ao programa REFEX no Reino Unido. Por conseguinte e pelo menos para estes dois montantes, é impossível, na falta da autenticação, saber qual foi o montante aprovado pelo colégio dos comissários.

94. Resta-nos ainda examinar a questão de saber se a irregularidade cometida pela Comissão é de tal forma grave que torna a decisão impugnada inexistente.

95. Somos da opinião de que a resposta a esta questão é negativa.

20 — Acórdão Comissão/BASF e o., já referido, n.os 75 e 76.

96. Com efeito, como o Tribunal de Justiça decidiu no acórdão Comissão/BASF e o., já referido, «[a] gravidade das consequências associadas à declaração de inexistência de um acto das instituições comunitárias determina, por razões de segurança jurídica, que tal declaração seja reservada a hipóteses extremas» [21].

97. Ora, a violação de formalidades essenciais que a Comissão, em nosso entender, cometeu não se insere na categoria das «hipóteses extremas». Trata-se, na verdade, de uma irregularidade, mas que não é suficientemente grave para se concluir pela inexistência do referido acto.

98. A este propósito, o facto de, como se verifica pela acta, a Comissão ter aprovado efectivamente as repartições indicativas constitui, em nosso entender, um elemento importante. Neste particular, inspiramo-nos no acórdão Comissão/BASF e o., já referido, no qual o Tribunal de Justiça conclui pela existência do acto impugnado, atento ao facto de que «a Comissão tenha efectivamente decidido aprovar, na reunião de 21 de Dezembro de 1988, a parte decisória constante da acta da reunião, como esta comprova, independentemente dos vícios de que tal decisão possa padecer» [22].

21 — N.° 50.
22 — N.° 51.

99. Concluímos, portanto, pela existência da decisão impugnada e, por conseguinte, pela admissibilidade do recurso.

*Quanto ao mérito*

A — Quanto ao primeiro fundamento, assente na falta de fundamentação

100. Como primeiro fundamento, o Governo italiano invoca a violação do artigo 190.° do Tratado CE (actual artigo 253.° CE). Subdividiu o fundamento em duas partes, a saber, uma primeira baseada na inexistência do acto impugnado e uma segunda na falta absoluta de fundamentação.

101. No que diz respeito à *primeira parte*, assente na inexistência do acto impugnado, acabamos de o examinar e chegámos à conclusão de que a decisão impugnada enferma de violação de formalidades essenciais, pois que a Comissão não respeitou o procedimento de autenticação previsto no artigo 16.° do regulamento interno.

102. Donde decorre que somos levados a propor a anulação da decisão impugnada.

103. A fim de sermos exaustivos, convém, todavia, examinar igualmente os outros fundamentos invocados pelo Governo italiano.

104. Na *segunda parte* do fundamento, o governo invoca a falta absoluta de fundamentação da decisão impugnada.

105. A Comissão contesta este argumento, indicando que o Governo italiano foi estreitamente associado ao processo de elaboração da decisão impugnada e que, portanto, tinha conhecimento dos motivos da Comissão. Nestas condições e tendo ainda em conta a carta do secretário-geral de 19 de Janeiro de 1999, a decisão impugnada terá sido suficientemente fundamentada.

106. Importa considerar que o dever de fundamentação constitui uma formalidade essencial. Com efeito, «[a]o impor à Comissão a obrigação de fundamentar as suas decisões, o artigo 190.° não responde apenas a uma preocupação formal, mas pretende dar às partes a possibilidade de defender os seus direitos, ao Tribunal a de exercer a sua fiscalização e aos Estados-Membros, como a qualquer particular interessado, a de conhecer as condições em que a Comissão aplicou o Tratado» [23].

107. Ora, no caso vertente, não podemos senão constatar que o documento que, no que diz respeito à decisão impugnada, exprime a vontade do colégio da Comissão, ou seja, o ponto 8 da acta da reunião de 16 de Dezembro de 1998, não contém nenhuma fundamentação. Limita-se a mencionar que a Comissão aprova as repartições indicativas e decide informar do facto, nomeadamente, os Estados-Membros.

108. É verdade que a carta do secretário-geral, de 19 de Janeiro de 1999, contém uma fundamentação muito sucinta. Todavia, não sendo o secretário-geral o colégio, daí não se pode concluir que a decisão impugnada estava fundamentada. Com efeito, «[a] parte decisória e a fundamentação das decisões constituem um todo indissociável, pelo que compete unicamente ao colégio, por força do princípio da colegialidade, aprovar uma e outra» [24].

109. É igualmente verdade que o Governo italiano, tendo estado implicado nos trabalhos que conduziram à decisão impugnada, por exemplo, através da sua presença na reunião do comité de gestão de 22 de Setembro de 1998, estava ao corrente dos motivos que inspiraram a adopção da decisão impugnada pela Comissão. Todavia, esta circunstância não basta, em nosso entender, para sanar a total falta de fundamentação do próprio acto.

23 — Acórdão de 4 de Julho de 1963, Alemanha/Comissão (24/62, Colect. 1962-1964, p. 251).

24 — Acórdão Comissão/BASF e o., já referido, n.° 67.

110. Com efeito, e como resulta do acórdão Alemanha/Comissão, já referido, a fundamentação não se destina apenas a dar às partes a possibilidade de defender os seus direitos, mas ainda, e designadamente, a permitir ao Tribunal de Justiça exercer a sua fiscalização. Daí decorre que não basta que uma parte em causa, no caso vertente, o Governo italiano, esteja ao corrente, de uma forma ou de outra, dos motivos de uma decisão para que se possa concluir que essa decisão está suficientemente fundamentada.

111. Aliás, resulta da jurisprudência citada pela Comissão em defesa da sua tese que o conhecimento dos motivos constitui um factor susceptível de completar a fundamentação, não de a substituir. Por exemplo, nos seus acórdãos Reino Unido/Comissão [25] e Itália/Comissão [26], o Tribunal de Justiça enunciou que «as decisões de apuramento das contas *não exigem uma fundamentação pormenorizada* [27], na medida em que o governo interessado esteve estreitamente associado ao processo de elaboração da decisão [...]».

112. Do mesmo modo, no acórdão Delacre e o./Comissão, de 14 de Fevereiro de 1990 [28], o Tribunal de Justiça declarou que «é de jurisprudência constante que a questão de saber se a fundamentação de uma decisão satisfaz as exigências do artigo 190.° do Tratado deve ser apreciada *à luz não somente do seu teor literal, mas também do* [29] seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa [...]».

113. O teor de uma decisão deve, portanto, conter pelo menos as considerações essenciais que conduziram à sua adopção. É só para o que vai além dessa medida que nos podemos referir ao seu contexto factual e jurídico.

114. Não sendo esse o caso no que diz respeito à decisão impugnada, somos de opinião que a mesma está ferida de falta de fundamentação, o que igualmente constitui razão para concluir pela sua anulação.

B — Quanto ao segundo fundamento, assente na violação do artigo 24.° do Regulamento n.° 4253/88

115. O Governo italiano entende que a Comissão violou ainda o artigo 24.° do Regulamento n.° 4253/88.

116. Ora, como a Comissão, somos da opinião de que não ocorreu tal violação. Com efeito, a referida disposição diz respeito, como atesta a sua epígrafe, à redu-

25 — Acórdão de 24 de Março de 1988 (347/85, Colect., p. 1749, n.° 60).

26 — Acórdão de 14 de Novembro de 1989 (14/88, Colect., p. 3677, n.° 11).

27 — O sublinhado é meu.

28 — C-350/88, Colect., p. I-395, n.° 16.

29 — O sublinhado é meu.

ção, à suspensão e à supressão das contribuições já atribuídas. Não tendo a Comissão, como já anteriormente vimos, reduzido, suspendido ou suprimido as contribuições já atribuídas através da decisão impugnada, também não violou o artigo 24.° do Regulamento n.° 4253/88.

117. Importa, portanto, e em nosso entender, julgar improcedente este fundamento.

C — Quanto ao terceiro fundamento, assente em violação do artigo 12.° do Regulamento n.° 2052/88

118. Começando por verificar que «[a] falta completa de fundamentação na decisão impugnada não permite [...] conhecer a base jurídica que a Comissão Europeia tencionou utilizar», o Governo italiano, na sua petição, considerou que «a expressão 'repartições indicativas' foi provavelmente retirada do artigo 12.° do Regulamento n.° [2052/88]». Daí deduziu que, com a adopção da decisão impugnada, a Comissão aplicou esta disposição. Todavia, e segundo ele, a Comissão violou-a ao não ter respeitado o processo previsto no artigo 25.° do Regulamento n.° 4253/88.

119. A Comissão responde que o processo previsto pelo artigo 25.° não devia ser seguido, porque este se aplica no caso de uma modificação de uma contribuição já atribuída. Além disso, entende que as repartições previstas pelo artigo 12.°, n.° 4, do Regulamento n.° 2052/88 são e permanecem indicativas e podem, em consequência, ser modificadas ao longo de todo esse período.

120. Na tréplica, a Comissão refere, contudo, que «[h]á [...] que corrigir a afirmação segundo a qual o artigo 12.° do Regulamento [n.° 2052/88] se aplica directamente às iniciativas comunitárias. Como decorre da própria redacção do artigo, a Comissão fixa as repartições indicativas 'para cada um dos objectivos n.$^{os}$ 1 a 4 e 5b', isto é, para as intervenções estruturais principais e não expressamente para as iniciativas comunitárias. Apesar disso, a Comissão decidiu aplicar, por analogia, o referido artigo às iniciativas comunitárias, considerando que as repartições indicativas constituíam um instrumento de programação que também podia ser útil para essas iniciativas».

121. Confrontado com a repetição desta observação pela Comissão na audiência, o Governo italiano sustentou que, nestas condições, a decisão impugnada carecia de base jurídica.

122. Como podemos então entender este fundamento?

123. Em nosso entender, convém entendê-lo, no seguimento da precisão feita pelo Governo italiano na audiência, como um fundamento assente na falta de uma base jurídica para a decisão impugnada.

124. Apesar desta precisão feita na audiência, não se trata, em nosso entender, de um novo fundamento que seja intempestivo em virtude do artigo 42.°, n.° 2, do Regulamento de Processo. Com efeito, e atendendo à troca de argumentos acima descrita, o fundamento constitui, em nossa opinião, um desenvolvimento do fundamento inicialmente invocado pelo Governo italiano. Além disso, e se assim não fosse, parece-nos que o facto de o fundamento ser apresentado só na audiência tem em todo o caso a sua origem num elemento de facto que só se manifestou durante o processo, a saber, a observação já referida da Comissão, apresentada pela primeira vez na tréplica.

125. Compete-nos, portanto, examinar se a decisão impugnada tem por base jurídica o artigo 12.°, n.° 4, do Regulamento n.° 2052/88.

126. O artigo 12.°, n.° 4, do Regulamento n.° 2052/88 prevê que «[a] Comissão estabelecerá [...] repartições indicativas *por Estado-Membro, para cada um dos objectivos n.os 1 a 4 e 5b*, das dotações de autorização dos fundos estruturais [...]» [30].

127. A basearmo-nos apenas no texto do artigo 12.°, n.° 4, poderíamos ser tentados a aderir à tese da Comissão, segundo a qual a referência a «cada um dos objectivos, n.os 1 a 4 e 5b» implica apenas que respeita às intervenções estruturais principais, isto é, as intervenções da Comunidade adoptadas «por iniciativa dos Estados-Membros» na acepção do artigo 5.°, n.° 5, terceiro parágrafo, do Regulamento n.° 2052/88 e não às iniciativas comunitárias, isto é, às intervenções empreendidas por iniciativa «da Comissão, com o acordo do Estado-Membro interessado», na acepção desta mesma disposição. Com efeito, e devido ao seu interesse para a Comunidade em geral, estas iniciativas comunitárias talvez não se prestem tão bem a serem repartidas por objectivo em cada um dos Estados-Membros.

128. Se acolhêssemos esta tese, seríamos levados a concluir que as repartições indicativas que dizem respeito às intervenções realizadas «por iniciativa da Comissão» são desprovidas de qualquer base jurídica e que se trata unicamente de orientações gerais de carácter político que a Comissão se atribuiu a si própria.

129. Mas nesse caso, a Comissão não tinha o direito de daí retirar consequências

30 — O sublinhado é meu.

jurídicas. Concretamente, não tinha o direito, invocando unicamente a redução da quota-parte da República Italiana, de recusar uma parte do reforço do financiamento comunitário do programa Interreg II B a que fizemos referência no n.º 65. Só poderia recusar este financiamento adicional invocando argumentos relacionados com as características ou a execução do próprio programa.

130. Todavia, somos de opinião que a interpretação segundo a qual o artigo 12.º, n.º 4, não se aplica às intervenções realizadas por iniciativa da Comissão não tem em conta a economia e a estrutura do artigo 12.º

131. Com efeito, importa considerar que, através do artigo 12.º, *n.º 1*, o Conselho fixou em primeiro lugar o conjunto dos recursos disponíveis para autorização dos fundos estruturais e do instrumento financeiro de orientação da pesca que, expressos a preços de 1992, se elevavam a 141 471 milhões de ecus para o período de 1994-1999. Após algumas precisões nos n.ºs 2 e 3 no que diz respeito ao objectivo n.º 1, o Conselho atribuiu mandato à Comissão, mediante o artigo 12.º, *n.º 4*, de fixar as repartições indicativas «das dotações de autorização dos fundos estruturais». Foi apenas seguidamente, no artigo 12.º, *n.º 5*, que o Conselho decidiu consagrar 1,9% das dotações de autorização dos fundos estruturais às iniciativas comunitárias.

132. Esta estrutura permite, em nosso entender, deduzir que a obrigação que incumbe à Comissão de fixar as repartições indicativas abrange o conjunto das dotações de autorização dos fundos estruturais e não apenas as dotações de autorização afectadas às intervenções estruturais principais. Com efeito, parece-nos que, embora seja feita referência no artigo 12.º, n.º 4, às «dotações de autorização dos fundos estruturais», trata-se, na estrutura e na lógica do artigo, das dotações de autorização como foram fixadas pelo Conselho no n.º 1 deste mesmo artigo e que englobam, portanto, todas as formas de intervenção. A repartição destas dotações em intervenções estruturais principais, por um lado, e iniciativas comunitárias, por outro lado, só intervém no número seguinte, não afectando, em nossa opinião, o conteúdo do conceito de «dotações de autorização dos fundos estruturais» enunciado no n.º 4.

133. Além disso, podemos deduzir do artigo 12.º, n.º 4, que o Conselho é de opinião que a fixação de repartições indicativas pela Comissão constitui um instrumento de trabalho útil para a gestão dos fundos. Ora, não é certo que este instrumento seja útil somente para as intervenções estruturais principais e não para as iniciativas comunitárias.

134. Por conseguinte, na falta de uma indicação clara no texto do Regulamento n.º 2052/88 de que a obrigação de estabelecer as repartições indicativas não abrange as iniciativas comunitárias e atendendo à estrutura do artigo 12.º do referido regula-

mento, somos de opinião que o artigo 12.°, n.° 4, do Regulamento n.° 2052/88 constitui uma base jurídica suficiente para a fixação, pela Comissão, de repartições comunitárias para as iniciativas comunitárias.

135. Portanto, entendemos que a decisão impugnada não carece de base jurídica.

136. Seguidamente, convém ainda examinar se, como sustenta o Governo italiano, a Comissão violou o artigo 12.°, n.° 4, modificando as repartições indicativas sem ter seguido o procedimento previsto no artigo 25.° do Regulamento n.° 4253/88.

137. A este propósito, basta constatar que resulta do teor desta disposição que a mesma se aplica no caso da adaptação das modalidades de uma contribuição já concedida e não no caso da alteração das repartições indicativas.

138. Resulta, portanto, de tudo o que antecede que o terceiro fundamento, em nosso entender, não colhe.

D — Quanto ao quarto fundamento, assente em violação do artigo 4.° do Regulamento n.° 2052/88 e em violação do princípio da confiança legítima

139. O Governo italiano entende que a Comissão violou igualmente o artigo 4.° do Regulamento n.° 2052/88, que enuncia o princípio de parceria que abrange «a preparação e o financiamento, bem como [...] a apreciação *ex ante*, o acompanhamento e a avaliação *ex post* das acções». Segundo ele, a Comissão deveria ter implicado os Estados-Membros de uma forma mais significativa no processo de decisão ou mesmo solicitar o seu consentimento quanto às novas repartições indicativas.

140. Ora, convém constatar que esse mesmo artigo 4.° prevê igualmente que «a parceria realizar-se-á no pleno respeito pelas respectivas competências institucionais, jurídicas e financeiras de cada um dos parceiros». Dando o artigo 12.°, n.° 4, do Regulamento n.° 2052/88 competência à Comissão para fixar as repartições indicativas, esta não violou, em nosso entender, o princípio de parceria quando adoptou a decisão impugnada sem o consentimento do Governo italiano.

141. Do mesmo modo, e contrariamente ao que pretende o Governo italiano, a Comissão não violou, em nosso entender, o princípio de parceria ao não ter seguido o processo previsto no artigo 25.° do Regulamento n.° 4253/88. Com efeito, e como já anteriormente verificámos, resulta do teor desta disposição que a mesma se aplica no

caso de adaptação das modalidades de contribuições já atribuídas e não em caso de alteração das repartições indicativas.

142. Aliás, e como explica a Comissão, ela implicou os Estados-Membros de maneira importante na preparação da decisão impugnada, nomeadamente, submetendo o seu projecto ao parecer do comité de gestão.

143. Resulta de tudo o que precede que não se pode concluir, em nosso entender, que a Comissão tenha violado o princípio de parceria.

144. No âmbito do mesmo fundamento, o Governo italiano invoca ainda a violação do princípio da protecção da confiança legítima.

145. Ora, como a Comissão, somos de opinião que o artigo 12.°, n.° 4, do Regulamento n.° 2052/88 não permite concluir que, uma vez estabelecidas, as repartições indicativas sejam inalteráveis e que, apesar de uma alteração da situação que tornasse uma adaptação das repartições apropriada ou necessária, mais nenhuma modificação pudesse ser feita.

146. Não só tal interpretação não resulta da disposição já referida, como também parece-nos contrária ao princípio da boa gestão financeira.

147. Com efeito, a Comissão explica-nos que as novas repartições indicativas não foram só estabelecidas no sentido de disponibilizar um montante de 100 milhões de ecus para o programa PEACE, mas que se verificam após um pedido da comissão orçamental do Parlamento Europeu feito à Comissão no sentido de avaliar o estado de execução das iniciativas comunitárias por Estado-Membro, assim como as eventuais possibilidades de reafectação susceptíveis de garantir um melhor nível de utilização do montante inscrito no orçamento para estas iniciativas.

148. Segundo a Comissão, «esta avaliação adquiria mais importância com a aproximação do fim do período de programação. Com efeito, todas as acções para as quais a autorização a nível nacional não tivesse sido conferida antes de 31 de Dezembro de 1999 já não seriam subvencionáveis e os fundos a elas relativos, após terem reintegrado o orçamento geral das comunidades, seriam perdidos para as políticas estruturais».

149. Ora, resulta destas explicações que uma interpretação segundo a qual as repartições indicativas inicialmente adoptadas seriam definitivas, como nos propõe o

Governo italiano, não seria de forma alguma compatível com as exigências de uma boa gestão financeira. Esta interpretação, que não encontra apoio no artigo 12.°, n.° 4, não pode, portanto, ser acolhida.

150. Por conseguinte, e visto que uma adaptação das repartições indicativas não é de excluir, um Estado-Membro não pode pretender que as repartições indicativas adoptadas inicialmente tenham criado uma confiança legítima na sua esfera jurídica.

151. Além disso, a Comissão apresentou documentos que provam que, durante a preparação das repartições iniciais na reunião do comité de gestão de 25 e 26 de Maio de 1994, bem como na carta em que as repartições foram comunicadas aos Estados-Membros, reservou expressamente o seu direito de ajustar, posteriormente, os subsídios financeiros.

152. Nestas condições, não se poderia concluir, em nosso entender, que as repartições iniciais teriam criado uma confiança legítima na esfera jurídica do Governo italiano.

153. Portanto, somos de opinião que o quarto fundamento não colhe.

E — Quanto ao quinto fundamento, assente em violação do artigo 2.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 2.° CE) e do princípio da não discriminação

154. De acordo com o Governo italiano, a Comissão «não atendeu ao dever que lhe impunha o artigo 2.° do Tratado, de apresentar uma proposta para dar aplicação à [orientação política, comum a todos os Estados-Membros, destinada a manifestar de modo tangível a sua solidariedade com o processo de paz na Irlanda do Norte], apelando a toda a União para contribuir concretamente e proporcionalmente aos recursos necessários para se atingir esse objectivo. Pelo contrário, a Comissão adoptou uma decisão que, inspirada por critérios que lhe são de todo estranhos, violou o princípio da coesão social e da solidariedade entre os Estados-Membros. Além disso, a solução escolhida através da decisão impugnada também viola o princípio da não discriminação, dado que a redução da dotação já atribuída à Itália é superior à de todos os outros Estados-Membros».

155. O Governo italiano entende, portanto, que a redução das repartições indicativas afectou a República Italiana de modo desproporcionado, o que constituirá uma violação do artigo 2.° do Tratado, assim como do princípio da igualdade de tratamento.

156. No que diz respeito ao artigo 2.° do Tratado, a Comissão sustenta que a decisão impugnada não enferma de violação desta disposição, não estando esta formulada de

modo a gerar obrigações e direitos específicos para os Estados-Membros e para as diferentes instituições. No mesmo sentido, o Governo do Reino Unido entende que os «objectivos devem ser alcançados por aplicação das disposições específicas do Tratado, pela adopção de disposições do direito derivado e pela aplicação dessas normas pelas instituições comunitárias e/ou pelos Estados-Membros. [...] Por conseguinte, a apreciação da legalidade da decisão impugnada deve ser feita tendo em conta as normas comunitárias específicas em que a decisão se baseia, aí incluindo os princípios gerais do direito [comunitário]».

157. Cabe, em nosso entender, fazer referência ao acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de Setembro de 1987 [31], no qual foi declarado que, «[n]o que respeita [ao objectivo enunciado no artigo 2.° do Tratado e que consiste na] promoção de um aumento acelerado do nível de vida, importa verificar, portanto, que se trata de um objectivo inspirador da criação da Comunidade Económica Europeia que, pelo seu carácter genérico e pela sua ligação sistemática com o estabelecimento do mercado comum e com a aproximação progressiva das políticas económicas, não pode ter como efeito criar obrigações jurídicas a cargo dos Estados-Membros nem direitos em benefício dos particulares».

158. Por analogia, somos de opinião que o objectivo do reforço da coesão económica e social, tal como previsto no artigo 2.°, alínea j), do Tratado [32], não é suficientemente preciso para que dele se possa deduzir uma obrigação concreta que incumba à Comissão, tal como um determinado método segundo o qual a Comissão deveria ter repartido entre os Estados-Membros a redução dos subsídios indicativos em benefício do programa PEACE. Esta disposição também não permite concluir que a Comissão deveria ter apresentado uma proposta legislativa para dar aplicação à solidariedade com o processo de paz na Irlanda do Norte.

159. Em nosso entender, não houve, portanto, violação do artigo 2.° do Tratado.

160. No que toca ao princípio da igualdade de tratamento, o Governo italiano salienta que, relativamente ao total das reduções efectuadas, que atinge 83,6 milhões de ecus, a República Italiana sofreu uma redução de 44,7 milhões de ecus, ao passo que só beneficia de aproximadamente 13% do total dos recursos.

161. Entende que «a Comissão deveria ter-se consagrado à procura de fundos para financiar o programa 'PEACE', evidentemente com a participação de todos os

31 — Acórdão Giménez Zaera (126/86, Colect., p. 3697, n.° 11).

32 — O Governo italiano refere-se aos objectivos de «coesão económica e social e [de] solidariedade entre os Estados-Membros». Ora, estes objectivos figuram no artigo 2.° CE que não se aplicava ainda na data em que a decisão impugnada foi adoptada, não estando ainda em vigor naquela data o Tratado de Amesterdão.

Estados-Membros, de modo a encontrar, de acordo com indicações comuns, os meios necessários» e «que se poderia ter obtido uma redução de outro modo, ou seja, utilizando proporcionalmente os recursos não programados e a indexação».

162. Na sua réplica, o Governo italiano critica o critério utilizado pela Comissão no cálculo das novas repartições, a saber, a fase de execução das iniciativas comunitárias em 31 de Dezembro de 1997. Em seu entender, «[e]ste critério revela-se discriminatório. Beneficia os Estados-Membros que, por acaso, viram os seus programas aprovados em tempo oportuno, mas prejudica os que, como a Itália, sofreram importantes atrasos na aprovação dos programas apresentados».

163. A Comissão responde que o método de cálculo utilizado está de acordo com os princípios de boa gestão financeira previstos no artigo 2.° do Regulamento Financeiro, de 21 de Dezembro 1977, aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias [33], alterado em último lugar, na data da decisão impugnada, pelo Regulamento (CE, CECA, Euratom) n.° 2548/98 do Conselho, de 23 de Novembro de 1998 [34].

164. No que diz respeito ao argumento do atraso na adopção das decisões de autorização, a Comissão entende que se trata de um novo fundamento que, portanto, é inadmissível. Em todo caso, a Comissão sublinha que o atraso se deve ao facto de, no que se refere à maioria das propostas recebidas das autoridades italianas, as condições previstas no artigo 14.°, n.os 2 e 3, do Regulamento n.° 4253/88 e que deviam ser preenchidas para que as propostas fossem válidas não terem sido respeitadas.

165. A este propósito, somos, em primeiro lugar, de opinião que o argumento do atraso na adopção das decisões de autorização não constitui um novo fundamento. Com efeito, resulta da formulação deste argumento que o mesmo se insere no quadro de um fundamento assente numa violação do princípio da igualdade de tratamento e que dele constitui um desenvolvimento, aliás, em resposta às explicações sobre o método de cálculo que foram dadas pela Comissão na sua contestação. Em nosso entender, este deve, portanto, ser examinado no quadro do presente processo.

166. Seguidamente, importa recordar que, segundo uma jurisprudência constante, o princípio geral da igualdade, que é um dos princípios fundamentais do direito comunitário, exige que situações comparáveis não sejam tratadas de maneira diferente, a menos que uma diferenciação seja objectivamente justificada [35].

167. Tendo a República Italiana suportado uma redução mais importante do que a dos

33 — JO L 356, p. 1.; EE 01 F2 p. 90.
34 — JO L 320, p. 1.

35 — V., nomeadamente, acórdão de 12 de Julho de 2001, Jippes (C-189/01, Colect., p. I-5689, n.° 129).

outros Estados-Membros, convém examinar se esta diferença de tratamento estava objectivamente justificada.

168. A diferença de tratamento é o resultado do método de cálculo utilizado pela Comissão. Referindo-se ao documento de trabalho que tinha sido submetido ao comité de gestão por ocasião da reunião de 22 de Setembro de 1998, a Comissão explicou que tomou em conta a média de dois valores. O primeiro valor era o resultado de um cálculo que reflectia «a comparação entre a situação de concretização real dos diferentes programas e a taxa de concretização *mínima* [36] para a sua viabilidade: se, de 1994 a 1997, o Estado-Membro em causa não esteve em condições de utilizar mais de 25% dos créditos autorizados, a probabilidade de esses programas se concluírem de modo a poderem beneficiar de um subsídio (tendo em conta as datas de autorização e de pagamento) era especialmente reduzida. No interesse de uma sã gestão, terá sido oportuno pôr termo a esses programas e examinar de novo o seu financiamento».

169. O segundo valor era o resultado de um cálculo que reflectia «a comparação entre o estado de concretização real dos diferentes programas e um estado de concretização *recomendável* [37]: em finais de 1997, uma taxa de autorização de 65% podia ser considerada como a taxa de plena concretização correspondente a uma programação que se estendia de 1994 a 1999, de acordo com a repartição anual fixada pelo Conselho Europeu de Edimburgo e codificada no Anexo II do Regulamento [n.° 2052/88]. O resultado desse cálculo indicava a parte, e portanto a responsabilidade particular de cada Estado-Membro, na não concretização da taxa recomendável de 65%».

170. Ora, não se pode contestar que o método de cálculo utilizado pela Comissão para decidir das novas repartições indicativas tem natureza objectiva. Aliás, parece-nos que se trata igualmente de um método justificado, mais particularmente em atenção ao princípio da boa gestão financeira, cuja importância é confirmada não só pelo artigo 2.° do Regulamento Financeiro, mas também pelo artigo 205.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 274.° CE). Com efeito, este método de cálculo, contrariamente à proposta do Governo italiano de se utilizar proporcionalmente os recursos não programados e a indexação, toma em consideração as probabilidades de uma execução correcta dos diferentes programas.

171. O Governo italiano sustenta ainda que o resultado do método de cálculo foi falseado em detrimento da República Italiana pelo atraso, em 31 de Dezembro de 1997, na adopção de decisões de autorização para os projectos italianos. Como elemento de prova em apoio do seu argumento, refere-se ao n.° 6.16 do Relatório especial n.° 16/98 do Tribunal de Contas

36 — Sublinhado no texto original.

37 — Sublinhado no texto original.

sobre a execução das dotações das acções estruturais do período de programação 1994-1999, acompanhado das respostas da Comissão [38].

172. Tendo a importância dos relatórios do Tribunal de Contas, como elemento de prova, sido evidenciada pelo Tribunal de Justiça [39], convém examinar este número atentamente. Lê-se assim:

«As deficiências de alguns programas apresentados à Comissão e os esforços que esta empreendeu para melhorar a sua qualidade originaram atrasos na sua adopção. Todavia, em muitos casos, os melhoramentos a efectuar não justificam tais atrasos, os quais se devem principalmente à dificuldade que a Comissão tem em gerir a multiplicidade das formas de intervenção propostas, coordenar os seus serviços e desenvolver uma cultura de parceria eficaz com os Estados-Membros. Nalguns casos, as modalidade de aplicação de acções individuais foram fixadas com alguns meses ou até mesmo alguns anos de atraso, na sequência de troca de cartas e várias discussões. Tomando o exemplo da Itália, até 31 de Dezembro de 1994, de um total previsto de 14 860 milhões de ecus, apenas foram aprovadas contribuições num montante de 5 130,3 milhões de ecus e programas que tinham sido apresentados em 1994 só foram adoptados em 1997.»

173. Este número demonstra efectivamente que os atrasos não eram, contrariamente ao que afirma a Comissão, somente devidos ao facto de os pedidos não respeitarem as condições do artigo 14.°, n.os 2 e 3, do Regulamento n.° 4253/88. Todavia, dele devemos igualmente deduzir que o problema dos atrasos devidos à Comissão era um problema geral que afectava outros Estados e não apenas a República Italiana. Com efeito, este Estado-Membro só é citado a título de exemplo no número referido. Aliás, e no quadro deste exemplo, o Tribunal de Contas refere-se à taxa de aprovação das contribuições em 31 de Dezembro de 1994 na Itália, o que não nos permite ainda concluir que o problema se colocava de modo idêntico em 31 de Dezembro de 1997.

174. Donde resulta que, em nosso entender, o Governo italiano não provou que o método de cálculo e, mais particularmente, o critério de execução das iniciativas comunitárias em 31 de Dezembro 1997 terão sido falseados em detrimento da República Italiana por um comportamento culposo da Comissão, que a tenha afectado mais do que aos outros Estados-Membros.

175. Resulta de tudo que precede que, em nossa opinião, o fundamento assente na

38 — JO C 347, p. 48.

39 — Acórdão de 12 de Maio de 1998, Steff-Houlberg Export e o. (C-366/95, Colect., p. I-2661, n.° 32).

violação do princípio da igualdade de tratamento não colhe e que, portanto, o quinto fundamento não merece provimento.

F — Quanto ao sexto fundamento, assente em desvio de poder

176. No quadro deste fundamento, o Governo italiano sustenta que a Comissão terá feito prova de um comportamento contraditório. Com efeito, em seu entender, «[n]a sua carta de 15 de Dezembro de 1997 [...], o comissário Wulf-Mathies convidava as autoridades italianas, no âmbito do exame do estado de adiantamento das iniciativas comunitárias, a 'fazer verificar e completar, com base na situação em 31 de Dezembro de 1997, as informações juntas no que respeita aos compromissos e aos pagamentos actualmente contabilizados pelas autoridades que administram cada um dos programas [...]'». Daí deduz o Governo italiano que o comissário competente se referia, para os efeitos deste exame, ao conceito de compromissos juridicamente obrigatórios, «como resulta da Decisão da Comissão n.º C(97)1035/6 [40] [...], em especial da ficha n.º 3 [...]».

177. Ora, segundo o Governo italiano, este conceito não teria podido ser utilizado como critério no momento da adopção da decisão impugnada. Refere-se, a este propósito, ao parecer do comité de gestão de 22 de Setembro de 1998, que faz referência ao conceito de «compromissos no terreno», isto é, segundo o Governo italiano, «um conceito de facto, não jurídico, que não corresponde quer aos critérios enunciados pelo comissário competente [...] quer ao conteúdo da decisão da Comissão já referida [...]».

178. O Governo italiano daí deduz que o estado de adiantamento das iniciativas comunitárias foi apurado com base em dados heterogéneos, no sentido em que a República Italiana apresentou à Comissão o estado de adiantamento das iniciativas para as quais os compromissos juridicamente obrigatórios tinham já sido assumidos ao passo que outros Estados-Membros puderam utilizar o outro critério, que será muito mais vago.

179. A Comissão responde que o conceito de «compromissos no terreno» representa o conceito habitualmente utilizado para se referir ao conceito único utilizado na prática da gestão dos fundos estruturais e que é o do «compromisso ao nível do Estado-Membro», definido na ficha de elegibilidade n.º 3, anexa à Decisão 97/322, como correspondendo ao compromisso juridicamente obrigatório que é contraído pelo beneficiário final e que deve ser acompanhado do compromisso dos meios financeiros públicos necessários.

40 — Trata-se da Decisão 97/322/CE da Comissão, de 23 de Abril de 1997, que altera as decisões que aprovam os quadros comunitários de apoio, os documentos únicos de programação e os programas de iniciativa comunitária adoptadas em relação à Itália (JO L 146, p. 11).

180. A Comissão acrescenta que em todo o caso o Governo italiano não demonstra como teria podido a carta do comissário competente de 15 de Dezembro de 1997, que se referia claramente ao conceito de compromissos ao nível dos beneficiários finais, induzir em erro os Estados-Membros.

181. A este propósito, convém realçar, em primeiro lugar, que o Governo italiano não apresenta qualquer esclarecimento quanto à questão de saber como deveria ser interpretado o conceito de «compromisso no terreno» caso não seja idêntico ao de «compromisso juridicamente obrigatório». É forçoso constatar seguidamente que, como se pode deduzir das informações recebidas pela Comissão, os Estados-Membros foram todos convidados em finais de 1997 a fornecer informações sobre o estado de execução dos programas com base na mesma carta do comissário competente e, portanto, com base no mesmo conceito de «compromisso juridicamente obrigatório». O Governo italiano não demonstrou como um conceito que consta de um documento de Setembro de 1998, supondo que seja diferente do outro, teria podido influenciar os Estados-Membros quando estes, vários meses antes, comunicaram informações à Comissão.

182. Somos, portanto, de opinião que o sexto fundamento não colhe.

G — Quanto ao sétimo fundamento, assente em violação do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 1866/90 [41]

183. Segundo o Governo italiano, a Comissão violou o artigo 2.° do Regulamento n.° 1866/90. Este prevê, no seu segundo parágrafo, que «[n]as decisões da Comissão [...] que propõem iniciativas comunitárias aos Estados-Membros, os montantes das contribuições comunitárias decididos para o conjunto do período e a sua repartição anual são expressos em ecus, aos preços do ano de cada decisão, e ficam sujeitos a indexação». Com efeito, segundo o mesmo governo, «toda a intervenção sobre [a indexação], assim como sobre a dotação dos programas, só pode ser efectuada no respeito do princípio da parceria e das regras que regem a redução dos recursos».

184. A Comissão respondeu que a indexação faz parte integrante das repartições indicativas, o que significa que as regras gerais aplicáveis às repartições indicativas são igualmente de aplicar à parte destas repartições que decorre da indexação.

41 — Regulamento da Comissão, de 2 de Julho de 1990, que estabelece regras relativas à utilização do ecu na execução orçamental dos fundos estruturais (JO L 170, p. 36), alterado pelo artigo 1.° do Regulamento (CE) n.° 2745/94 da Comissão, de 10 de Novembro de 1994 (JO L 290, p. 4).

185. Somos de opinião que o Regulamento n.º 1866/90, que é um regulamento adoptado pela Comissão em aplicação do artigo 22.º do Regulamento n.º 4253/88, não pode afectar as condições em que a Comissão fixa, com base no artigo 12.º, n.º 4, do Regulamento n.º 2052/88, as repartições indicativas. Daí que, por si só, o Regulamento n.º 1866/90 não pode alterar a conclusão a que anteriormente chegamos e segundo a qual a Comissão não violou nem o princípio de parceria nem as regras que regem a redução dos recursos, isto é, os artigos 24.º e 25.º do Regulamento n.º 4253/88.

186. Somos, portanto, de opinião que o sétimo fundamento não colhe.

## V — Conclusões

187. Propomos:

— que se anule a decisão da Comissão, de 16 de Dezembro de 1998, que aprova as alterações à repartição indicativa das iniciativas comunitárias e que figura no ponto 8 da acta da reunião da Comissão desse mesmo dia;

— que se condene a Comissão nas despesas.