ACÓRDÃO DO TRIBUNAL
27 de Setembro de 1988 *

No processo 204/86,

República Helénica, representada por Giannos Kranidiotis, secretário especial do Ministério dos Negócios Estrangeiros, assistido por Stelios Perrakis, consultor jurídico para os assuntos europeus do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Serviço das Comunidades Europeias, e pelo professor Krateros Ioannou, com domicílio escolhido na embaixada da República Helénica no Luxemburgo, 117, Val-Sainte-Croix,

recorrente,

contra

Conselho das Comunidades Europeias, representado por Félix van Craeyenest, administrador principal do Serviço Jurídico do Conselho das Comunidades Europeias, com domicílio escolhido no gabinete de Jörg Käser, director dos Assuntos Jurídicos do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad-Adenauer, no Luxemburgo,

recorrido,

apoiado por

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Hendrik van Lier, membro do seu Serviço Jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no gabinete de Georgios Kremlis, membro do seu Serviço Jurídico, edifício Jean Monnet, no Luxemburgo,

interveniente,

que tem por objecto a anulação da aprovação tácita, em 2 de Junho de 1986, da proposta da Comissão relativa à transferência de créditos n.° 4/86, do capítulo 100, número 9631, para o capítulo 96, número 9632, do orçamento das Comunidades Europeias para 1986,

* Língua do processo: grego.

O TRIBUNAL,

constituído pelos Srs. Mackenzie Stuart, presidente, G. Bosco, O. Due, J. C. Moitinho de Almeida e G. C. Rodríguez Iglesias, presidentes de secção, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. N. Kakouris e R. Joliet, juízes,

advogado-geral: G. F. Mancini
secretário: D. Louterman, administradora

visto o relatório para audiência e após a realização desta em 16 de Março de 1988, na qual o agente do recorrido foi assistido pelo advogado Stavros Afendras, de Atenas, e o agente da interveniente foi assistido por E. Buissart, membro do Serviço Jurídico da Comissão das Comunidades Europeias,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 25 de Maio de 1988,

profere o presente

Acórdão

1 Por requerimento que deu entrada na Secretaria do Tribunal em 4 de Agosto de 1986, a República Helénica interpôs, nos termos do artigo 173.°, n.° 1, do Tratado CEE, um recurso que tem por objecto a anulação da aprovação tácita pelo Conselho, em 2 de Junho de 1986, da proposta da Comissão relativa à transferência de créditos n.° 4/86, do capítulo 100 (créditos provisionais), artigo 9631 (quarto protocolo financeiro com a Turquia), para o capítulo 96 (cooperação com os países da bacia mediterrânica), número 9632 (ajuda especial à Turquia), do orçamento das Comunidades Europeias para 1986.

2 Conforme resulta da justificação anexa à proposta da Comissão, registou-se um amplo consenso durante a sessão do Conselho sobre «assuntos gerais», realizada

em 17 de Fevereiro de 1986, relativamente à proposta da Comissão no sentido da «normalização, por etapas, das relações entre a Comunidade e a Turquia e, designadamente, do recomeço progressivo da cooperação financeira suspensa, por razões políticas, desde 1981». De acordo com o esquema delineado pela Comissão, dever-se-ia iniciar o recomeço da cooperação financeira pelo desbloqueamento de uma ajuda especial à Turquia. A República Helénica opôs-se, contudo, a esta proposta, argumentando que nem as liberdades democráticas nem a protecção dos direitos do homem haviam sido suficientemente restabelecidas na Turquia para justificar o recomeço dessas relações.

3 Resulta dos autos que essa ajuda teve origem em 1979. Em 16 de Maio de 1979, o Conselho adoptou, tendo em vista o relançamento da Associação CEE-Turquia, a posição da Comunidade em diversos domínios, no que respeita às negociações no âmbito das instâncias da associação. No domínio da cooperação financeira, a Comunidade declarou-se disposta a iniciar a negociação de um quarto protocolo financeiro; relativamente ao período de transição até à entrada em vigor desse protocolo, a Comunidade estava disposta a considerar uma acção específica em favor da Turquia — sob a forma de donativos no montante de 75 milhões de ECU em dois anos — destinada a financiar acções de cooperação. Em 19 de Setembro de 1980, o Conselho de Associação registou que a Comunidade se propunha conceder à Turquia uma ajuda especial de 75 milhões de ECU, tendo definido as condições para a execução dessa ajuda (Decisão n.° 2/80 do Conselho de Associação).

4 Atendendo à evolução da política interna na Turquia, a Comunidade decidiu, no final de 1981, congelar as suas relações com aquele país, em especial no domínio da cooperação financeira. O quarto protocolo financeiro, rubricado em Junho de 1981, acabou assim por não ser celebrado. A ajuda especial foi suspensa quando já haviam sido despendidos 46 milhões de ECU. Mantinha-se, pois, um saldo disponível de 29 milhões.

5 No orçamento de 1986 não foi inscrito qualquer crédito de autorização, a título de cooperação financeira com a Turquia, nas rubricas adequadas do capítulo 96. Em contrapartida, foi previsto no capítulo 100, a título do quarto protocolo financeiro com a Turquia (número 9631), um crédito de autorização no montante de 10 milhões de ECU. A Comissão considerou, contudo, que a execução do quarto protocolo financeiro, bloqueado desde 1981, apenas poderia vir a ter lugar, na melhor das hipóteses, em 1987, pelo que, nessas condições, os créditos correspondentes, inscritos no capítulo 100 do orçamento para 1986, não poderiam ser utilizados como previsto.

6 Consequentemente, a Comissão propôs à autoridade orçamental, por carta de 17 de Abril de 1986, a transferência directa de 10 milhões de ECU do capítulo 100 (créditos provisionais), número 9631 (quarto protocolo financeiro com a Turquia), para o capítulo 96 (cooperação com os países da bacia mediterrânica), número 9632 (ajuda especial à Turquia), nos termos do procedimento previsto no n.° 2 do artigo 21.° do Regulamento Financeiro. Esta disposição estabelece que, no caso de propostas de transferência relativas às despesas que decorrem obrigatoriamente dos tratados ou dos actos adoptados por força destes (adiante designadas por despesas obrigatórias), o Conselho, após consulta do Parlamento Europeu, delibera por maioria qualificada, no prazo de seis semanas. Na falta de uma decisão do Conselho neste prazo, as propostas de transferência são consideradas aprovadas. Pelo contrário, as propostas de transferência relativas simultaneamente às «despesas obrigatórias» e às despesas não obrigatórias são consideradas aprovadas se nem o Conselho nem o Parlamento Europeu tiverem tomado uma decisão em sentido contrário no prazo de seis semanas a contar da data da recepção das propostas pelas duas instituições.

7 A Comissão entendeu que a transferência proposta dizia respeito a créditos destinados a cobrir despesas obrigatórias. No âmbito do procedimento previsto para esse efeito, a saber, o segundo parágrafo do n.° 2 do artigo 21.° do Regulamento Financeiro, o Parlamento Europeu pronunciou-se, em parecer de 29 de Maio de 1986, pela rejeição da proposta de transferência.

8 Não tendo o Conselho tomado qualquer decisão formal, a proposta de transferência foi considerada aprovada, nos termos daquela disposição, em 2 de Junho de 1986.

9 Para mais ampla exposição dos factos do processo, da sua tramitação e dos fundamentos e argumentos das partes, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos do processo apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.

10 A República Helénica invoca três fundamentos em apoio do seu recurso, a saber, incompetência do Conselho, desvio de poder por parte do Conselho e violação, pela Comunidade, de uma obrigação de direito internacional.

Quanto ao fundamento baseado na incompetência do Conselho

11 A República Helénica argumenta que a autorização de transferência deve ser considerada nula em virtude da incompetência do Conselho em matéria de transferência de créditos relativos às despesas não obrigatórias.

12 No caso presente, tratar-se-ia de uma transferência «mista», na medida em que a despesa estabelecida no número orçamental de partida (9631 do capítulo 100) seria obrigatória e a prevista no número de chegada (9632 do capítulo 96) constituiria uma despesa não obrigatória. Com efeito, a ajuda especial foi decidida unilateralmente pelo Conselho em 8 de Maio de 1979, no âmbito da sua tomada de posição quanto ao desenvolvimento da associação com a Turquia, constituindo no fundo, portanto, um gesto de «boa vontade» para com aquele país, como demonstram, aliás, os próprios termos da Decisão n.° 2/80 do Conselho de Associação. Consequentemente, devia ter sido aplicado o procedimento de transferência relativo simultaneamente a despesas obrigatórias e não obrigatórias, previsto no quarto parágrafo do n.° 2 do artigo 21.° do Regulamento Financeiro, e, atendendo ao parecer negativo do Parlamento Europeu, a transferência não podia ter sido efectuada.

13 O Conselho e a Comissão entendem, pelo contrário, encontrarem-se reunidas no caso presente as condições de aplicação do procedimento de transferência relativo às despesas obrigatórias. As duas instituições argumentam, designadamente, que a qualificação do número 9632 como despesa obrigatória jamais foi posta em dúvida pelas três instituições que participam no processo orçamental, a saber, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão. De acordo com a respectiva declaração comum de 30 de Junho de 1982 (JO C 194, p. 1), trata-se de uma obrigação externa da Comunidade para com a Turquia. A ajuda especial traduziu-se na Decisão n.° 2/80 do Conselho de Associação, de 19 de Setembro de 1980, a qual, nos termos do artigo 22.° do Acordo de Associação CEE-Turquia, vincula a Comunidade. O número 9632 está qualificado de despesa obrigatória no anexo à declaração comum. O Conselho, além disso, considera que, quando se suscita uma questão de qualificação, deve ser resolvida no âmbito do procedimento previsto pela declaração comum e não por via judicial.

14 Tendo em vista determinar, em matéria orçamental, os poderes respectivos do Parlamento Europeu e do Conselho, há que ter presente que o artigo 203.° do Tratado distingue as «despesas que decorrem obrigatoriamente do Tratado ou dos

actos adoptados por força deste» das «despesas que não sejam as que decorrem obrigatoriamente do Tratado ou dos actos adoptados por força deste». O Regulamento Financeiro retomou esta distinção no artigo 21.°

15 Face à dificuldade em determinar o alcance daquelas expressões, e atendendo às crises orçamentais que, por diversas vezes, opuseram entre si as instituições, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão entenderam, no âmbito da respectiva declaração comum de 30 de Junho de 1982, «que o bom funcionamento das Comunidades exige uma cooperação harmoniosa entre as instituições» e «que é conveniente, no respeito pelas competências das diferentes instituições das Comunidades, tal como definidas nos tratados, tomar de comum acordo diversas medidas que visem melhorar o processo orçamental». As três instituições convencionaram, assim, que «constituem despesas obrigatórias as despesas que a autoridade orçamental é obrigada a inscrever no orçamento para permitir à Comunidade respeitar as suas obrigações, internas ou externas, que resultem dos tratados ou dos actos adoptados por força destes».

16 Recorde-se, a este respeito, que, tal como o Tribunal decidiu no acórdão de 3 de Julho de 1986 (Conselho/Parlamento, 34/86, Colect. p. 2155), os problemas de delimitação das despesas não obrigatórias relativamente às despesas obrigatórias são objecto de um processo interinstitucional de conciliação instituído pela declaração comum do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão de 30 de Junho de 1982, podendo e devendo ser resolvidas nesse âmbito. Com efeito, o funcionamento do processo orçamental, tal como foi concebido pelas disposições financeiras do Tratado, funda-se essencialmente no diálogo interinstitucional. No âmbito desse diálogo, prevalecem os mesmos deveres recíprocos de cooperação leal que, como reconheceu o Tribunal, presidem às relações entre os Estados-membros e as instituições comunitárias (ver o acórdão do Tribunal de 10 de Fevereiro de 1983, Luxemburgo/Parlamento Europeu, 230/81, Recueil, p. 255).

17 Convém acrescentar que, em matéria de classificação de despesas, as instituições comunitárias dispõem de um poder de apreciação limitado pela repartição de competências entre as instituições estabelecida pelo Tratado. O Tribunal deve, pois, velar pela observância da legalidade por parte das instituições, no âmbito da respectiva colaboração, e por que estas não façam do seu poder de apreciação um uso manifestamente errado ou arbitrário.

18 Refira-se, a este respeito, que a classificação do número orçamental de partida, a saber, o número 9631 (quarto protocolo financeiro) do capítulo 100 (créditos provisionais) como despesa obrigatória não é objecto de controvérsia entre as partes. Esta classificação inspira-se, aliás, no facto de os créditos provisionais constituírem uma reserva cuja afectação à rubrica operacional se encontra, em princípio, prevista. No caso presente, o crédito inscrito no número 9631 está classificado como despesa obrigatória, uma vez que se destina a dar cumprimento às obrigações da Comunidade decorrentes do quarto protocolo financeiro, a partir do momento em que este seja devidamente assinado e celebrado. As instituições comunitárias não cometeram, portanto, qualquer erro de direito, ao considerarem despesa obrigatória o número de partida.

19 No que se refere ao número de chegada, a saber, o número 9632 (ajuda especial à Turquia) do capítulo 96 (cooperação com os países da bacia mediterrânica), sublinhe-se que, no documento de 10 de Maio de 1979, aprovado pelo Conselho em 16 de Maio de 1979, que estabelece a posição comunitária relativamente ao recomeço da Associação CEE-Turquia, a Comunidade se declara «pronta a considerar uma acção específica a favor da Turquia — sob a forma de donativos no montante de 75 milhões de ECU em dois anos — destinada a financiar acções de cooperação». Decorre tanto da redacção deste documento como do respectivo conteúdo que ele se destina a dar directivas à delegação da Comunidade no que se refere às negociações com a Turquia. Consequentemente, essas directivas, enquanto tais, eram insusceptíveis de gerar uma obrigação externa.

20 Pelo contrário, o facto de essas negociações se terem traduzido na Decisão n.º 2/80 do Conselho de Associação significa que a oferta da Comunidade «de conceder à Turquia uma ajuda excepcional de 75 milhões de UCE» foi aceite pela Turquia. Com efeito, ao estabelecer uma cooperação «para a execução do ajuda... colocada à disposição da Turquia», o Conselho de Associação integrou-a no contexto institucional da associação. Assim sendo, nenhum elemento dos autos permite concluir que a classificação da ajuda especial como despesa obrigatória se encontra viciada por erro de direito ou por erro manifesto de apreciação.

21 O Governo helénico sustentou, também, que a suspensão da ajuda especial, na sequência do congelamento das relações entre a Comunidade e a Turquia ocorrido em 1981, pode ter tido consequências sobre a natureza obrigatória da ajuda. A este respeito, contudo, basta ter presente que as consequências dessa supensão em nada afectam a natureza jurídica da obrigação em causa. Com efeito, a Decisão n.º 2/80 não sofreu qualquer alteração em consequência da suspensão da ajuda especial.

22 Nestas condições, deve declarar-se que a autoridade orçamental não usou do seu poder de apreciação de uma forma manifestamente errada ou arbitrária ao classificar o número 9632 (ajuda especial à Turquia) como despesa obrigatória. O fundamento baseado na incompetência do Conselho deve, pois, ser rejeitado.

Quanto ao fundamento baseado no desvio de poder

23 A República Helénica sustenta que os créditos provisionais apenas podem ser transferidos para as rubricas mencionadas nos comentários ao capítulo 100 e apenas após a adopção do correspondente acto de base. Ora, no caso presente, o acto de base relativo ao número 9631 (quarto protocolo financeiro) jamais foi adoptado e a transferência serviu para alimentar um número diferente, a saber, o número 9632 (ajuda especial à Turquia). Além disso, o Conselho seguiu o procedimento de transferência directa de créditos do capítulo 100 para uma rubrica diversa da exigida pelos comentários a esse capítulo, quando era aplicável o processo correcto, de transferência «triangular», ou seja, o «trânsito» pela rubrica operacional correspondente.

24 O Conselho e a Comissão entendem que as restrições que, segundo a República Helénica, afectam as operações de transferência, não decorrem dos textos orçamentais. Por um lado, a autorização de uma transferência do capítulo 100 não pode estar sujeita à condição da prévia existência de um acto de base correspondente. Por outro lado, a transferência directa é perfeitamente legítima, com a única condição de ser respeitado o procedimento previsto no artigo 21.° do Regulamento Financeiro.

25 Resulta do n.° 4 do artigo 15.° do Regulamento Financeiro que as dotações para provisões «só podem ser utilizadas por meio de transferência, de acordo com o procedimento previsto no artigo 21.°» do mesmo regulamento. Esta última disposição estabelece as condições e limites em que as instituições comunitárias podem proceder à modificação da previsão orçamental. Nem o artigo 21.° do Regulamento Financeiro nem qualquer outra disposição orçamental proíbe a transferência dos créditos provisionais para rubricas não mencionadas nos comentários ao capítulo 100.

26 Conclui-se do que precede que a autoridade orçamental pode proceder a uma transferência «directa» do capítulo 100 para uma rubrica diferente da que consta dos comentários a esse capítulo. Com efeito, um processo de transferência como o proposto pela República Helénica em nada melhoraria, quer a transparência do orçamento, quer a correcção da sua execução. O fundamento baseado em desvio de poder deve, consequentemente, ser rejeitado.

Quanto ao fundamento baseado na violação de uma obrigação de direito internacional

27 A República Helénica invoca, a este respeito, a violação pela Comunidade de uma obrigação de direito internacional, a saber, a Resolução n.° 541, de 18 de Novembro de 1983, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que pede a todos os Estados que não reconheçam outro estado cipriota que não seja a República de Chipre. Na medida em que a Turquia teria violado a referida resolução, a Comunidade, ao atribuir uma ajuda especial à Turquia, estaria a ignorar essa violação e, consequentemente, a violar ela própria uma obrigação que lhe incumbe nos termos do direito internacional.

28 A este respeito, bastará notar que a citada resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas é absolutamente alheia às relações entre a Comunidade e a Turquia no âmbito da associação. Este fundamento deve, consequentemente, ser também rejeitado.

29 Desta forma, improcede totalmente o recurso.

Quanto às despesas

30 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento Processual, a parte vencida deve ser condenada nas despesas. Tendo a recorrente sido vencida, há que condená-la nas despesas, incluindo as da interveniente.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) A República Helénica é condenada nas despesas, incluindo as da interveniente.

Mackenzie Stuart Bosco Due Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 27 de Setembro de 1988.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente

A. J. Mackenzie Stuart