Chipre, é totalmente alheia às relações existentes entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia, no âmbito da respectiva associação, pelo que um fundamento baseado no entendimento de que a concessão de uma ajuda pela Comunidade no âmbito da referida associação viola aquela resolução, em virtude de esta ter sido violada pela Turquia, não pode acolhido pelo Tribunal.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo 204/86 *

I — Matéria de facto

Em Maio de 1979, o Conselho adoptou, com vista ao relançamento da Associação CEE-Turquia, a posição da Comunidade relativamente 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. Para o período de transição até à respectiva entrada em vigor, a Comunidade manifestou-se 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 excepcional de 75 milhões de ECU, cujas condições de execução definiu. Decidiu, a este respeito (Decisão n.° 2/80 do Conselho de Associação) que:

1) a Turquia e a Comunidade cooperarão no seio do Comité de Associação com vista à implementação da ajuda excepcional de 75 milhões de ECU, que a Comunidade coloca à disposição da Turquia;

2) para a apresentação de projectos específicos, a Turquia dirigir-se-á directamente à Comissão, que procederá ao respectivo exame à luz dos critérios de utilização da ajuda excepcional fornecidos pela delegação da Comunidade no Conselho de Associação;

3) a Comunidade informará a Turquia do seguimento dado aos seus pedidos;

4) o Comité de Associação acompanhará a execução da ajuda. Reunir-se-á, para esse efeito, a pedido de qualquer das partes;

5) a presente decisão entra em vigor em 1 de Julho de 1980.

* Língua do processo: grego.

Face à evolução antidemocrática da política interna na Turquia, a Comunidade decidiu, no final de 1981, congelar as suas relações com aquele país, em especial no que se refere às ajudas financeiras. Por essa razão, o quarto protocolo, rubricado em Junho de 1981, não chegou a ser celebrado. A ajuda especial foi suspensa quando haviam já sido despendidos 46 milhões de ECU; 29 milhões não tinham ainda, portanto, sido atribuídos.

No início de 1986, a Comissão entendeu que a evolução verificada na Turquia permitia o recomeço das relações. Na sessão do Conselho de 17 de Fevereiro de 1986 registou-se um amplo consenso quanto à proposta de normalizar, por etapas, as relações entre a Comunidade e a Turquia e, designadamente, de retomar a cooperação financeira, desbloqueando o que restava da ajuda especial. A República Helénica opôs-se, contudo, a esta proposta, invocando que nem as liberdades democráticas nem a protecção dos direitos do homem se encontravam suficientemente restabelecidas na Turquia para justificar o recomeço das relações.

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

Assim sendo, a Comissão propôs à autoridade orçamental, com base no processo previsto no primeiro parágrafo do n.° 2 do artigo 21.° do Regulamento Financeiro, a transferência directa de 10 milhões de ECU do capítulo 100 (dotações provisórias), número 9631 (quarto protocolo financeiro com a Turquia), para o capítulo 96 (cooperação com países da bacia mediterrânica), número 9632 (ajuda especial à Turquia). O Parlamento Europeu, consultado nos termos do processo previsto no segundo parágrafo do n.° 2 do artigo 21.° do Regulamento Financeiro, manifestou-se, em 29 de Maio de 1986, pela rejeição da proposta de transferência.

Nenhuma decisão formal foi adoptada pelo Conselho. Assim sendo, em aplicação da última frase do segundo parágrafo do n.° 2 do artigo 21.° do Regulamento Financeiro, a proposta de transferência foi considerada aprovada em 2 de Junho de 1986.

II — Enquadramento jurídico do processo

Os artigos 203.° e 205.° do Tratado CEE, bem como as disposições do n.° 4 do artigo 15.° e do artigo 21.° do Regulamento Financeiro, estão no cerne do debate entre as partes. As diversas despesas da Comunidade distinguem-se, de acordo com a fórmula do n.° 9 do artigo 203.° do Tratado CEE, em despesas obrigatoriamente decorrentes do Tratado ou dos actos adoptados por força deste e outras despesas. Em 1982, os três presidentes, do Parlamento, do Conselho e da Comissão, adoptaram a «declaração comum, de 30 de Junho de 1982, relativa a diversas medidas que visam melhorar o processo orçamental». Esta «declaração comum» define como despesas obrigatórias «as despesas que a autoridade orçamental é obrigada a inscrever no orçamento para permitir à Comunidade respeitar as suas obriga-

ções, internas ou externas, que resultem dos Tratados ou dos actos adoptados por força destes».

Quanto ao processo de transferência de créditos provisórios, o artigo 205.° do Tratado CEE estabelece, no seu terceiro parágrafo, que «dentro do orçamento, e nos limites e condições fixadas pela regulamentação adoptada por força do artigo 209.°, a Comissão pode proceder a transferências de créditos, quer de capítulo para capítulo, quer de subdivisão para subdivisão».

O n.° 4 do artigo 15.° do Regulamento Financeiro estabelece, de uma forma mais precisa: «Cada secção do orçamento pode compreender um capítulo relativo a "dotações para provisões" e um capítulo "reserva para imprevistos". As dotações referentes a esses capítulos só podem ser utilizadas por meio de transferência, de acordo com o procedimento previsto no artigo 21.°»

O n.° 2 do artigo 21.° do Regulamento Financeiro, que afirma competir à autoridade orçamental a autorização das transferências, distingue consoante se trate de uma transferência de despesas obrigatórias para despesas obrigatórias (a seguir «DO-DO», segundo parágrafo), de despesas não obrigatórias para despesas não obrigatórias (a seguir «DNO-DNO», terceiro parágrafo) ou de uma transferência dita «mista» (a seguir «DO-DNO, DNO-DO», quarto e quinto parágrafos). No caso de uma transferência DO-DO (segundo parágrafo), o Conselho delibera, após consulta ao Parlamento Europeu. Quando se trate de uma transferência DNO-DNO (terceiro parágrafo), o Parlamento delibera, após consulta ao Conselho. As transferências «mistas» DO-DNO e DNO-DO (quarto e quinto parágrafos) são consideradas aprovadas se nem o Conselho nem o Parlamento Europeu tiverem tomado uma decisão contrária no prazo de seis semanas, a contar da data da recepção das propostas pelas duas instituições.

III — Processo escrito e pedidos das partes

Por requerimento que deu entrada na Secretaria do Tribunal em 4 de Agosto de 1986, a República Helénica interpôs, nos termos do artigo 173.° do Tratado CEE, o presente recurso de anulação contra o Conselho. O pedido baseia-se na premissa de que é errada a classificação do número 9632 como despesa obrigatória, pelo que foi erradamente que o Conselho aplicou o processo de transferência relativo a este tipo de despesas. Mediante requerimento registado em 22 de Dezembro de 1986, a Comissão pediu para intervir no processo em apoio do Conselho, o que foi deferido por despacho do Tribunal de 28 de Janeiro de 1987.

Com base no relatório do juiz relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução prévia. Convidou, contudo, o Conselho e a Comissão a responderem a algumas questões.

A *República Helénica* conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— declarar o recurso admissível;

— anular o acto pelo qual o Conselho das Comunidades Europeias aprovou tacitamente, em 2 de Junho de 1986, a proposta da Comissão relativa à transferência do crédito n.° 4/86 do capítulo 100, número 9631, para o capítulo 96, número 9632, do orçamento das Comunidades Europeias para 1986;

— condenar o Conselho nas despesas.

O *Conselho* conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar improcedente o recurso, e

— condenar a recorrente nas despesas.

A *Comissão* apoia os pedidos do Conselho no sentido de que:

— o recurso de anulação seja julgado improcedente;

— a recorrente seja condenada nas despesas.

IV — Fundamentos e argumentos das partes

A recorrente invoca três fundamentos para a anulação da transferência de crédito n.° 4/86, a saber:

1) incompetência do Conselho;

2) desvio de poder por parte do Conselho;

3) violação pela Comunidade de uma obrigação de direito internacional.

1. *Incompetência do Conselho*

a) A *recorrente* argumenta que a autorização da transferência impugnada deve ser considerada nula por falta de competência do Conselho em matéria de créditos relativos a despesas não obrigatórias (DNO). Tratar-se-ia, no caso presente, de uma transferência dita «mista», uma vez que o número de partida (capítulo 100, número 9631 — quarto protocolo financeiro com a Turquia) é uma despesa obrigatória (DO) e o número de chegada (capítulo 96, número 9632 — ajuda especial à Turquia) uma despesa não obrigatória. Consequentemente, seriam aplicáveis os quarto e quinto parágrafos do n.° 2 do artigo 21.° do Regulamento Financeiro, e não o segundo parágrafo da mesma disposição.

aa) Neste contexto, a recorrente observa ter sido erradamente que a ajuda especial à Turquia foi qualificada de despesa obrigatória, tanto no orçamento de 1986 como na declaração comum de 30 de Junho de 1982, relativa ao processo orçamental.

Essa ajuda especial não é uma despesa decorrente obrigatoriamente do Tratado ou de actos adoptados por força deste, na acepção do n.° 2 do artigo 21.° do Regulamento Financeiro, do n.° 4 do artigo 203.° do Tratado CEE e do primeiro parágrafo da Declaração Comum. Com efeito, não se funda em qualquer obrigação contratual assumida face à Turquia, com base no acordo de associação ou em qualquer dos protocolos financeiros assinados. Pelo contrário, foi unilateralmente decidida pelo Conselho em 8 de Maio de 1979, no âmbito da posição por este assumida relativamente ao desenvolvimento da associação com a Turquia. Constitui, pois, em última análise, um gesto de «boa vontade» para com aquele país, como mostram, aliás, os termos da Decisão n.° 2/80 do Conselho de Associação, relativa à concretização da ajuda especial, que se refere à oferta feita pela Comunidade à Turquia.

As duas principais interpretações teóricas da noção de despesas obrigatórias não permi-

tem considerar que a referida ajuda especial faça parte da categoria das despesas obrigatórias. Não existe nenhum acto jurídico pelo qual a Comunidade se tenha vinculado contratualmente, nem à Turquia assiste qualquer direito decorrente da oferta de ajuda financeira especial. A exactidão deste último ponto de vista é ainda corroborada pelo facto de a suspensão da ajuda especial ter sido decidida por razões políticas, sem que tenha sido necessário inseri-la em qualquer enquadramento jurídico de direito internacional, como teria de suceder caso se tratasse de uma obrigação jurídica da Comunidade para com um Estado terceiro.

bb) A recorrente invoca, em consequência, a inaplicabilidade do número operacional 9632 como despesa obrigatória, ao abrigo do artigo 184.° do Tratado CEE. A doutrina e a jurisprudência admitem a aplicabilidade do artigo 184.°, não apenas a um «regulamento», mas também a qualquer acto jurídico de natureza geral que constitua o fundamento jurídico da decisão que é objecto de recurso. A parte da decisão geral relativa à execução do orçamento das Comunidades para 1986, em que as despesas em causa são erradamente qualificadas de despesas obrigatórias, constitui, sem dúvida, uma norma jurídica geral, susceptível de produzir efeitos jurídicos directos ou indirectos (por exemplo, no que se refere à competência para proceder a uma transferência de créditos), estando, por isso, abrangida pela excepção contida no artigo 184.°

Além disso, do facto de se reconhecer a inaplicabilidade (nos termos do artigo 184.°) e não a nulidade (nos termos do artigo 173.°) da qualificação do número operacional 9632 como despesa obrigatória não resulta qualquer perturbação do equilíbrio de poderes entre as instituições comunitárias.

b) O *Conselho* contesta a opinião da recorrente. Argumenta que a qualificação do número 9632 como despesa obrigatória nunca antes fora colocada em dúvida por qualquer das três instituições (Parlamento, Conselho e Comissão). Esse número orçamental foi sempre qualificado de despesa obrigatória, não apenas no anexo à declaração comum de 30 de Junho de 1982, mas ainda no orçamento para 1986. Se a República Helénica entendia que esse número orçamental devia ser qualificado de despesa não obrigatória, deveria ter suscitado a questão no âmbito do processo orçamental ou introduzido um recurso de anulação do orçamento de 1986 nos prazos previstos para esse efeito nos tratados.

aa) De acordo com o Conselho, a qualificação do número 9632 coloca duas ordens de problemas, a saber, os critérios gerais em matéria de classificação de despesas e a sua aplicação ao caso vertente.

No que se refere ao critério de distinção, o Conselho observa que a doutrina citada pela recorrente se encontra, em determinados aspectos, ultrapassada pela declaração comum de 30 de Junho de 1982, em cujo ponto I se afirma que «as três instituições consideram 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». Resulta desta formulação que o critério retido pelas três instituições é mais amplo que os citados pela recorrente: só no âmbito do processo orçamental é possível verificar se a autoridade orçamental se encontra vinculada por uma obrigação interna ou externa da Comunidade.

No caso presente, trata-se de uma obrigação externa, na acepção da declaração comum. Uma obrigação externa tanto pode ser gerada por um compromisso unilateral da Comunidade como por via convencional.

Sem dúvida, a ajuda especial não se baseia nos protocolos financeiros celebrados entre a Comunidade e a Turquia. Contudo, a partir do momento em que a Comunidade se comprometeu a conceder a referida ajuda para financiar acções de cooperação, segundo os critérios e condições definidos na Decisão n.° 1/80 do Conselho de Associação, até ao montante estabelecido de 75 milhões de ECU, e em que as condições dessa ajuda foram aceites pela Turquia, é forçoso considerar que essa ajuda se inscreve no âmbito das relações negociais entre as partes contratantes do acordo de Ancara e das obrigações jurídicas dele decorrentes.

A ajuda especial concretizou-se formalmente pela Decisão n.° 2/80 do Conselho de Associação, de 19 de Setembro de 1980, que vincula a Comunidade nos termos do artigo 22.° do acordo de Ancara. A Decisão n.° 2/80 tem, com efeito, e apesar da sua designação, a natureza de um acordo celebrado entre as partes contratantes (CEE-Turquia). Integra-se, consequentemente, no que se refere à Comunidade, na ordem jurídica comunitária, em virtude do seu vínculo directo com o acordo de associação celebrado com base no artigo 238.° do Tratado CEE.

Caso se queira comparar a referida ajuda a uma ajuda cuja concessão é discricionária, pode citar-se, a título de exemplo, a ajuda aos países em vias de desenvolvimento não associados (artigo 930.° do orçamento para 1986, classificado como despesa não obrigatória). As ajudas atribuídas a esses países não se inscrevem no âmbito de nenhuma relação negocial comparável à existente entre a Comunidade e a Turquia e a autoridade orçamental tem plena liberdade para determinar o nível dos créditos a inscrever a esse título no orçamento. Pelo contrário, a ajuda especial à Turquia constitui uma acção acordada com o parceiro turco.

Quanto à observação da recorrente de que teria sido necessário inserir a «suspensão» da ajuda num enquadramento jurídico de direito internacional caso se tratasse de uma obrigação legal da Comunidade, o Conselho responde que da interrupção *de facto* da execução da ajuda não decorre o desaparecimento do compromisso assumido pela Comunidade, que, aliás, jamais manifestou a intenção de o pôr em causa.

bb) O Conselho manifesta sérias dúvidas quanto à possibilidade de um Estado-membro recorrer ao artigo 184.° do Tratado CEE para invocar perante o Tribunal a inaplicabilidade do orçamento a propósito de um litígio que tem por objecto a legalidade de uma autorização de transferência. A recorrente, caso entendesse que o número 9632 fora incorrectamente classificado, podia ter interposto um recurso de anulação do orçamento para 1986. A jurisprudência do Tribunal parece pender a favor da tese segundo a qual contraria o objectivo do artigo 184.° autorizar que um Estado-membro que não impugnou nos prazos previstos o acto de base (o orçamento, no caso presente) invoque aquele artigo, tanto mais que uma autorização de transferência («Beschluß») mais não é do que uma medida de aplicação do orçamento, adoptada em conformidade com este.

Quanto às eventuais consequências de uma excepção de ilegalidade no presente processo, o Conselho observa ser difícil admitir

que, por ocasião de um recurso de anulação de uma transferência, se possa considerar a hipótese de declarar inaplicável um elemento do orçamento, a saber, a classificação do número 9632, quando os diversos elementos de um orçamento são, para múltiplos efeitos (conjunto de despesas não obrigatórias, taxa máxima, etc.), «indissociáveis». A autoridade orçamental teria de entrar em linha de conta com uma eventual classificação como despesa não obrigatória daquele número, o que modificaria o conjunto das despesas não obrigatórias às quais se aplica a taxa máxima.

c) A *parte interveniente* argumenta, essencialmente pelas mesmas razões que o Conselho, justificar-se perfeitamente que tanto a autoridade orçamental como a Comissão considerem os créditos constantes do número 9632 como despesas decorrentes obrigatoriamente de um acto adoptado por força dos tratados.

É indubitável que um compromisso assumido por declaração unilateral de vontade pode ser fonte de obrigações, sobretudo quando esse compromisso foi aceite pelo seu destinatário. Nem as disposições dos tratados nem a declaração comum fazem qualquer distinção consoante o acto que gera a obrigação seja unilateral ou convencional, pelo que nenhuma destas possibilidades deve ser excluída.

No caso presente, o compromisso unilateral, traduzido numa oferta de ajuda excepcional à Turquia, foi claramente formulado pela Comunidade e aceite pelo país beneficiário, tal como resulta essencialmente do acordo obtido no seio do Conselho em 10 de Maio de 1979 e da Decisão n.° 2/80 do Conselho de Associação, de 19 de Setembro de 1980.

2. *Desvio de poder por parte do Conselho*

a) A *recorrente* invoca em seguida, a título subsidiário, um desvio de poder cometido pelo Conselho ao autorizar a transferência do crédito do capítulo 100 (créditos provisórios), número 9631, para uma rubrica operacional diversa daquela para a qual o crédito em causa fora previsto (capítulo 96, número 9632). Trata-se de um desvio de poder de natureza objectiva, na medida em que o Conselho exerceu o seu poder de apreciação em matéria de transferências do capítulo 100 (n.° 4 do artigo 15.° e artigo 21.° do Regulamento Financeiro) para uma finalidade diversa daquela para o qual lhe foi conferido.

aa) Neste contexto, a recorrente observa, sob o ponto de vista geral, que a transferência de créditos para uma rubrica operacional concreta exige um acto jurídico de base. De acordo com o terceiro parágrafo do artigo 205.° do Tratado CEE, que autoriza as transferências em derrogação do princípio da especialidade, as transferências de créditos estão abrangidas no âmbito da competência exclusiva da Comissão em matéria orçamental. Não é pelo facto de o artigo 21.° do Regulamento Financeiro, que se afastou da letra do terceiro parágrafo do artigo 205.° por razões de equilíbrio entre as duas instituições, ter atribuído poder de decisão ao Conselho e/ou ao Parlamento, que um acto desse tipo deixa de ser, em princípio, um acto de execução. Logicamente, a transferência seria feita para uma rubrica em que existisse uma previsão imediata de utilização dos créditos, ou seja, um número em relação ao qual existisse um acto jurídico de base que permitisse a sua utilização (execução). No caso presente, a existência de um acto de base relativamente ao número 9632 não é posta em causa.

bb) A recorrente sustenta, em seguida, que, em virtude da sua natureza especial, as transferências dos créditos provisionais do capítulo 100 apenas podem ser efectuadas após a adopção do acto jurídico de base e exclusivamente para a rubrica operacional correspondente, visto tratar-se de créditos vinculados. Os créditos provisionais do capítulo 100 têm uma natureza própria e correlativa e (dado que se encontram suficientemente individualizados em virtude dos comentários a eles relativos) estão bloqueados no que respeita à sua utilização por transferência para uma rubrica operacional determinada. De outra forma, não se compreende qual poderia ser o objectivo do n.° 4 do artigo 15.° do Regulamento Financeiro. Não existiria qualquer motivo para criar tal categoria de créditos, se a autoridade orçamental competente pudesse inscrevê-los directamente no capítulo, artigo ou número correspondente.

cc) Finalmente, a recorrente invoca uma utilização indevida do processo. O Conselho escolheu deliberadamente o processo da transferência directa do crédito do capítulo 100 para uma rubrica diversa da devida nos termos dos «comentários» ao orçamento, em vez do processo da transferência «triangular», ou seja, um desvio («o trânsito») pela rubrica operacional correspondente. A correlativa obrigação da individualização dos créditos provisionais do capítulo 100 por «comentários» implica obrigatoriamente esse «desvio» pela linha operacional correspondente.

b) O *Conselho* contesta a argumentação da recorrente. Não bastam meras alegações para provar um desvio de poder: é necessário prová-lo. A recorrente confunde o chamado desvio de poder «objectivo» com uma questão de técnica orçamental, a saber, o processo de transferência dos créditos provisionais. Por outro lado, qualifica de uso abusivo do processo aquilo que, no caso vertente, mais não é do que a aplicação de uma regra explícita do Regulamento Financeiro, a saber, a contida na terceira frase do segundo parágrafo do n.° 2 do artigo 21.°

aa) Quanto à articulação do artigo 205.° do Tratado CEE com o n.° 2 do artigo 21.° do Regulamento Financeiro, relativo às transferências de capítulo para capítulo, é necessário distinguir entre:

— por um lado, a autorização prévia de transferência dada pela autoridade orçamental (Conselho, Parlamento, Conselho e Parlamento, consoante os casos), sob proposta da Comissão, e

— por outro lado, a operação material de transferência subsequentemente praticada pela Comissão com base no artigo 205.°

A autorização de transferência dada pela autoridade orçamental tem a mesma natureza jurídica de uma inscrição de um crédito numa determinada rubrica, a saber, uma correcção da previsão orçamental. Para o efeito, a lei não impõe que exista um acto jurídico de base. Esse acto de base, que serve de fundamento legal à despesa, apenas é necessário para a execução desta. Compete à Comissão garantir, sob sua responsabilidade (artigos 205.°, 206.°-A e 206.°-B do Tratado), estarem preenchidas as condições para a execução da despesa.

bb) No que se refere às transferências dos créditos provisionais do capítulo 100, o Conselho refere ser impossível, nos termos do n.° 4 do artigo 15.° do Regulamento Financeiro, efectuar uma despesa com base no

próprio capítulo 100: seria necessário, antes de mais, transferir o crédito provisional, de acordo com o processo previsto no artigo 21.° do Regulamento Financeiro, para uma rubrica «operacional» adequada. Desta forma, o capítulo 100 pode ser visto como um conjunto de créditos bloqueados e individualizados. Distingue-se, neste aspecto, do capítulo 101 (reserva para imprevistos), que tem a natureza de uma reserva global.

Caso se conclua que a adopção do acto jurídico de base relativo à rubrica operacional correspondente não virá a concretizar-se e que o crédito provisional corre o risco de ser anulado, a autoridade orçamental pode perfeitamente autorizar a transferência para outra rubrica, em que o crédito seja necessário. Dispõe, para esse efeito, de uma ampla margem de apreciação. É isso, aliás, o que diz o ponto IV, 3, alínea c), terceiro parágrafo, da declaração comum de 30 de Junho de 1982, que qualifica as transferências de «propostas alternativas».

cc) O Conselho, em seguida, faz algumas observações sobre a «questão técnica» da transferência dita «triangular» ou «directa». A Comissão sempre propôs à autoridade orçamental que autorizasse directamente as transferências de créditos provisionais para as rubricas de destino final, sem «passagem» pelas rubricas operacionais correspondentes. O Conselho adoptou, contudo, em vários precedentes, a fórmula dita «triangular», que consiste em autorizar duas operações (capítulo 100 para a rubrica correspondente e «retransferência» imediata para outra rubrica operacional) como se fosse uma só, dado que, neste caso, o «trânsito» é instantâneo. Esta fórmula não pode ser utilizada quando a rubrica de trânsito e a rubrica de destino final se encontram diversamente classificadas (rubrica de despesa obrigatória para rubrica de despesa não obrigatória e vice-versa), visto não ser possível aplicar simultaneamente dois procedimentos diferentes (segundo e terceiro parágrafos do n.° 2 do artigo 21.° do Regulamento Financeiro). Neste caso, a única possibilidade consiste em autorizar sucessivamente duas transferências distintas (o que se revela demasiado pesado) ou considerar que se trata de uma transferência mista (quarto parágrafo do n.° 2 do artigo 21.°), autorizada directamente do capítulo 100 para uma rubrica de destino final.

Atendendo ao carácter genérico do n.° 4 do artigo 15.° do Regulamento Financeiro, que remete globalmente para o «procedimento previsto no artigo 21.°», a transferência directa afigura-se perfeitamente correcta.

Não existe desvio de processo. A transferência triangular, por si própria, não acrescenta qualquer garantia suplementar em relação à transferência directa, uma vez que o resultado da autorização dada pela autoridade orçamental é exactamente o mesmo, seja qual for o método utilizado.

c) A *parte interveniente* refere que a noção de desvio de poder não é aplicável ao caso presente. A autoridade orçamental usou do seu poder para finalidades que correspondem àquelas para que esse poder lhe foi conferido pelo artigo 21.° do Regulamento Financeiro, a saber, modificar as dotações orçamentais no interior do orçamento em consequência de acontecimentos supervenientes à sua aprovação. Não existe também violação dos tratados ou de uma norma jurídica relativa à sua aplicação. A autorização de uma transferência de crédito de forma alguma se encontra condicionada pela prévia existência de um acto de base relativo ao número de partida.

Convém, neste ponto, relembrar que a utilidade da transferência reside na correcção das autorizações orçamentais iniciais à luz

das circunstâncias mais recentes, quer porque a previsão inicial não se realizou ou se tornou provavelmente irrealizável (por falta de aprovação do acto de base), quer porque o ritmo de execução se revelou mais rápido ou mais lento do que previsto. A transferência é, assim, um instrumento de que a autoridade orçamental dispõe para, durante o exercício, assegurar a utilização ideal dos créditos e evitar que estes não sejam utilizados, sem necessidade de lançar mão inutilmente a recursos comunitários. A transferência justifica-se, assim, sempre que se considere necessário reforçar uma rubrica em detrimento de outra, cujas perspectivas de utilização se revelem mais distantes ou menos prioritárias. Quer dizer que a transferência pode ser feita a partir de uma rubrica (a rubrica de partida) a que não corresponde necessariamente um acto de base.

Quanto ao uso abusivo do processo, a parte interveniente é de opinião que não existia outra alternativa, uma vez que o procedimento previsto no artigo 21.° do Regulamento Financeiro foi correctamente utilizado para a finalidade para a qual foi instituído, a saber, uma transferência de capítulo para capítulo.

A parte interveniente entende, em conclusão, que a transferência directa de forma alguma representa um desvio do processo orçamental, dado que a referida transferência constitui a única via juridicamente adequada quando há que rejeitar a existência de um vínculo reforçado entre o crédito constante do capítulo 100 e o respectivo «comentário».

3. *Violação pela Comunidade de uma obrigação de direito internacional*

Pela Resolução n.° 541 (1983), o Conselho de Segurança das Nações Unidas «pede a todos os Estados que apenas reconheçam como Estado cipriota a República de Chipre».

a) A *recorrente* argumenta que, na medida em que se encontra provado que a Turquia violou a Resolução n.° 541 (1983) do Conselho de Segurança, a Comunidade, ao conceder-lhe uma «ajuda especial», estaria a proceder como se desconhecesse essa violação, violando, em consequência, ela própria, uma obrigação que lhe incumbe nos termos do direito internacional.

A Comunidade tem o dever de garantir ou, no mínimo, de não pôr em perigo uma obrigação de direito internacional, a saber, a aplicação das decisões vinculativas dos órgãos das Nações Unidas e, no caso presente, a aplicação das resoluções do Conselho de Segurança que exigem o não reconhecimento da chamada «República Turca de Chipre Norte».

b) O *Conselho* exprime, antes de mais, dúvidas quanto à questão de saber se uma autorização de transferência concedida à Comissão pela autoridade orçamental, de natureza «interna» da Comunidade, é susceptível, em si mesma, de ser contrária ao direito internacional.

Para além disso, a Comunidade não se encontra vinculada, nos termos da jurisprudência do Tribunal, por um acto de um órgão das Nações Unidas dirigido aos Estados-membros dessa organização, num caso em que a Comunidade não assumiu as competências anteriormente pertencentes aos Estados-membros, como é o domínio do reconhecimento dos Estados. Quanto à Resolução n.° 541 (1983), o Conselho observa que ela não impõe qualquer obrigação e que os Estados-membros das Nações Unidas e,

consequentemente, a Comunidade, de forma alguma se encontram automaticamente obrigados a adoptar, por sua própria iniciativa, contramedidas destinadas a sancionar uma sua eventual violação.

c) A *parte interveniente* sublinha que uma resolução, sendo um acto não vinculativo por natureza e, no caso concreto, pela sua própria formulação, de forma alguma pode ser fonte de ilegalidade.

Não se compreende, finalmente, por que forma a aprovação de uma transferência destinada a financiar um ajuda especial em favor da Turquia pode constituir um acto de reconhecimento, como aquele a que se refere a resolução.

V — Respostas às questões colocadas pelo Tribunal

1. Em resposta à questão colocada pelo Tribunal, que visa saber se a Decisão n.° 2/80 do Conselho de Associação, de 19 de Setembro de 1980, relativa à ajuda excepcional de 75 milhões de ECU em favor da Turquia, foi objecto de um acto do Conselho, na acepção do n.° 1 do artigo 2.° do acordo relativo às medidas a tomar e aos procedimentos a seguir na aplicação do acordo que cria uma associação entre a CEE e a Turquia de 12 de Setembro de 1963 (JO 217 de 29.12.1964, p. 3703; EE 11 F01 p. 36), o *Conselho* responde pela negativa.

O Conselho não considerou necessário adoptar um tal acto em virtude de a Decisão n.° 2/80 conter, ela própria, os elementos essenciais (montante da ajuda, forma de apresentação dos projectos pela Turquia) para a sua aplicação, constituindo, assim, uma base jurídica suficiente para a execução dos créditos correspondentes inscritos no orçamento das Comunidades.

2. Em resposta à questão de saber se a ajuda especial foi suspensa em consequência de um acto comunitário e quais os efeitos jurídicos da suspensão, o *Conselho* observa que, durante uma sessão que teve lugar em 7 e 8 de Dezembro de 1981, e sem que essa questão figurasse na ordem do dia, o Conselho e a Comissão acordaram, no termo de um debate informal, em suspender *de facto*, por razões ligadas à situação então existente na Turquia, a execução dos compromissos financeiros assumidos pela Comunidade em seu favor, entre os quais se incluía a ajuda especial. Tratando-se de uma suspensão *de facto*, dela não decorreu, no plano jurídico, qualquer modificação da Decisão n.° 2/80 do Conselho de Associação. Atendendo à natureza desta, que se manteve juridicamente obrigatória, a classificação do número 9632 como despesa obrigatória não podia ser reposta em causa, pese embora a ausência de inscrição de créditos de autorização neste número, nos orçamentos de 1982 a 1986.

Para a *Comissão*, decorre do texto da declaração comum de 30 de Junho de 1982 (ver pontos I, 1 e 2 e II, 6) que o elemento determinante para a classificação de uma despesa reside no exame do acto que contém o princípio da despesa (acto de base). A este respeito, a Comissão sublinha que o acto de base, a saber, a Decisão n.° 2/80, não sofreu qualquer alteração na sequência da suspensão da ajuda especial. Assim sendo, a suspensão da ajuda especial de forma alguma modificou a obrigação comunitária resultante do acto de base. A suspensão foi, na realidade, a expressão de condições (relativas ao processo de normalização) colocadas à execução, ou melhor, à continuação da execução da obrigação. A ajuda mantém-se, assim, como uma verdadeira obrigação da Comunidade, mas o recomeço da sua execução foi regulado pelas condições formuladas pela Comunidade.

A formulação de condições relativas ao beneficiário quanto à execução da ajuda especial não destruiu, por si, a classificação do número 9632 como despesa obrigatória, dado que uma despesa, mesmo qualificada de despesa obrigatória, não cria um direito absoluto na esfera jurídica do beneficiário. Com efeito, uma despesa é frequentemente acompanhada de condições e regras de execução, como, por exemplo, se encontra previsto no n.° 2 da Decisão n.° 2/80.

Da mesma forma, os protocolos financeiros com os países do Mediterrâneo, classificados como despesas obrigatórias, prevêem de uma forma geral que os pedidos de financiamento apresentados à Comunidade sejam instruídos «em conformidade com os objectivos específicos da cooperação financeira e técnica definidos de comum acordo». Nestes casos, as condições e procedimentos estabelecidos para a concessão da ajuda financeira aos diversos projectos de forma alguma conferem um carácter discricionário à obrigação da Comunidade para com o país beneficiário, dado que a obrigação se mantém certa no que respeita aos seus princípio e montante.

3. Em resposta à questão de saber se e quando o referido acto de suspensão foi formalmente anulado, o *Conselho* e a *Comissão* observam que, na ausência de um acto formal de concretização da suspensão das relações financeiras com a Turquia, não havia que proceder à respectiva anulação. Durante um debate informal que teve lugar na sessão de 17 e 18 de Fevereiro de 1986, o Conselho entendeu dever normalizar gradualmente as relações de associação com a Turquia, designadamente no plano financeiro, sem que tenha sido necessário aprovar um acto jurídico comunitário para esse efeito.

4. Finalmente, o *Conselho* e a *Comissão* recordam que, atendendo à natureza especial dos debates no Conselho e, designadamente, ao facto de não terem sido transcritos nas actas das referidas sessões do Conselho de 1981 e de 1986, não lhes é possível apresentar documentos a esse respeito.

U. Everling
Juiz relator