

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

1 de Dezembro de 2005 *

No processo C-301/03,

que tem por objecto um recurso de anulação nos termos do artigo 230.º CE, entrado em 2 de Julho de 2003,

República Italiana, representada por I. M. Braguglia, na qualidade de agente, assistido por G. Aiello e A. Cingolo, avvocati dello Stato, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por E. de March e L. Flynn, na qualidade de agentes, assistidos por A. Dal Ferro, avvocato, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida,

* Língua do processo: italiano.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans (relator), presidente de secção, C. Gulmann, R. Schintgen, G. Arestis e J. Klučka, juízes,

advogado-geral: F. G. Jacobs,

secretário: L. Hewlett, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 16 de Junho de 2005,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 15 de Setembro de 2005,

profere o presente

Acórdão

- ¹ Com a sua petição, a República italiana pede ao Tribunal de Justiça que se digne anular:

— o acto n.º CDRR-03-0013-00-IT da Comissão, relativo à data de elegibilidade das novas despesas em caso de alteração dos documentos de programação (a seguir «acto recorrido »),

- a nota n.º 106387 da Comissão, de 14 de Maio de 2003, comunicada às autoridades italianas, relativa ao programa operacional regional Sardegnia 2000-2006,
- a nota n.º 107051 da Comissão, de 28 de Maio de 2003, comunicada às autoridades italianas, relativa ao programa operacional regional Sicília 2000-2006,
- a nota n.º 107135 da Comissão, de 2 de Junho de 2003, comunicada às autoridades italianas, relativa ao documento único de programação Lazio 2000-2006 (a seguir, consideradas no seu conjunto, «notas recorridas»), e
- todos os actos conexos, prévios e posteriores.

Quadro jurídico

- ² O artigo 15.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999, que estabelece disposições gerais sobre os fundos estruturais (JO L 161, p. 1, a seguir «regulamento»), intitulado «Preparação e aprovação», dispõe no n.º 6:

«O Estado-Membro, ou a autoridade de gestão, adoptará o complemento de programação definida na alínea m) do artigo 9.º, após acordo do Comité de Acompanhamento, se o complemento de programação for estabelecido posterior-

mente à decisão de participação dos Fundos da Comissão, ou após consulta dos parceiros envolvidos se este for estabelecido antes da decisão de participação dos Fundos. Neste último caso, o Comité de Acompanhamento ou confirma o complemento de programação ou solicita uma adaptação nos termos do n.º 3 do artigo 34.º

O Estado-Membro transmitirá o complemento de programação à Comissão num documento único para informação, no prazo máximo de três meses a contar da decisão da Comissão que aprova um programa operacional ou um documento único de programação.»

- 3 O artigo 30.º do regulamento, intitulado «Elegibilidade», preceitua no n.º 2:

«Uma despesa não pode ser considerada elegível para a participação dos Fundos se tiver sido efectivamente paga pelo beneficiário final antes da data de recepção, pela Comissão, do pedido de intervenção. Esta data constitui o ponto de partida da elegibilidade das despesas

A data-limite de elegibilidade das despesas será fixada na decisão de participação dos Fundos. Essa data refere-se aos pagamentos efectuados pelos beneficiários finais e pode ser prorrogada pela Comissão, mediante pedido devidamente justificado do Estado-Membro, nos termos dos artigos 14.º e 15.º»

- 4 O artigo 34.º do regulamento, intitulado «Gestão pela autoridade de gestão», prevê no n.º 3:

«A autoridade de gestão adaptará, a pedido do Comité de Acompanhamento ou por sua própria iniciativa, o complemento de programação, sem alterar o montante total da participação dos Fundos concedido ao eixo prioritário em causa nem os

objectivos do mesmo. Após aprovação pelo Comité de Acompanhamento, aquela autoridade informará a Comissão dessa adaptação, no prazo de um mês.

As eventuais alterações dos elementos contidos na decisão relativa à participação dos Fundos serão decididas pela Comissão, com o acordo do Estado-Membro interessado, num prazo de quatro meses a contar da data da aprovação pelo Comité de Acompanhamento.»

- 5 Nos termos do artigo 35.º do regulamento, intitulado «Comités de Acompanhamento»:

«1. Cada quadro comunitário de apoio ou documento único de programação e cada programa operacional é supervisionado por um Comité de Acompanhamento.

Os Comités de Acompanhamento serão criados pelo Estado-Membro, com o acordo da autoridade de gestão após consulta dos parceiros. Estes assegurarão uma participação equilibrada de homens e mulheres.

Os Comités de Acompanhamento serão constituídos no prazo máximo de três meses após a decisão relativa à participação dos Fundos. O Comité de Acompanhamento actuará sob a autoridade, inclusive jurisdicional, do Estado-Membro.

2. Participarão nos trabalhos do comité, com voto consultivo, um representante da Comissão e, se for caso disso, um representante do BEI.

O Comité de Acompanhamento elaborará o seu regulamento interno no âmbito do sistema institucional, jurídico e financeiro do Estado-Membro em questão e adoptá-lo-á com o acordo da autoridade de gestão.

Em princípio, o Comité de Acompanhamento será presidido por um representante do Estado-Membro ou da autoridade de gestão.

3. O Comité de Acompanhamento certificar-se-á da eficácia e qualidade da execução da intervenção. Para o efeito:

- a) Nos termos do artigo 15.º, confirmará ou adaptará o complemento de programação, incluindo os indicadores físicos e financeiros a utilizar no acompanhamento da intervenção. A sua aprovação é necessária antes de qualquer adaptação posterior;

[...]»

Factos na origem do litígio e tramitação do processo

- 6 Em 2002, a Comissão, em parceria com os Estados-Membros, iniciou um processo com vista à simplificação dos procedimentos para a utilização dos fundos estruturais. A este propósito, apresentou aos delegados dos Estados-Membros, em 24 de Julho de 2002, na 67.ª reunião do Comité para o Desenvolvimento e a Reconversão das Regiões (a seguir «comité»), instituído pelo artigo 47.º do regulamento, e em seguida, em 7 de Outubro de 2002, na reunião a nível ministerial que reuniu os ministros dos Estados-Membros e o comissário responsáveis pela

política regional, um projecto de documento intitulado «Nota sobre a simplificação, clarificação, coordenação e flexibilidade da gestão da política estrutural no período 2000-2006». Um dos temas tratados no referido documento refere-se à alteração dos programas em curso.

- 7 Resulta da acta da 67.ª reunião do comité que, no início desta última, o presidente, director na Direcção-Geral «Política Regional» da Comissão, declarou que as notas de informação por esta transmitidas ao comité «tinham por objectivo esclarecer os Estados-Membros sobre a interpretação e a aplicação das regras sobre a execução dos fundos estruturais feitas pela Comissão. Pela sua própria natureza, são documentos internos e, para mais, nem sempre são a versão final».
- 8 Resulta igualmente da referida acta que, em resposta a uma pergunta colocada pelo delegado da República Italiana, o representante da Comissão declarou que, «nos casos de alteração de programas, a data de início da elegibilidade das novas medidas (ou alteradas) é a mesma da do programa, ou seja, na maioria dos casos, é a data da recepção de um programa admissível».
- 9 O problema específico da retroactividade das despesas em caso de alteração dos programas foi suscitado e discutido nas subseqüentes reuniões do comité, tendo a Comissão, no seguimento destas, informado os Estados-Membros de que tinha submetido a questão ao seu Serviço Jurídico.
- 10 Em 23 de Abril de 2003, na 75.ª reunião do comité, a Comissão apresentou o acto recorrido.

- 11 Nesse acto, recordou-se em primeiro lugar que, exceptuadas as decisões relativas aos auxílios de Estado notificados, «[a]s decisões iniciais que aprovem os documentos de programação estipulam a data de início da elegibilidade das operações abrangidas pela forma de intervenção, em aplicação das disposições dos artigos 30.º e 52.º do regulamento [...]».

- 12 Em seguida, o referido acto enuncia:

«[...]

Perante a necessidade de manter uma programação que não se desvie do seu objectivo de desenvolvimento ou de reconversão das regiões elegíveis em benefício exclusivamente da necessidade de absorção financeira, ou mesmo de subtracção à anulação automática de autorizações e à luz das práticas actualmente aplicadas pelos Estados-Membros, propõe-se adoptar as regras seguintes:

1. A elegibilidade de uma nova despesa introduzida no seguimento da alteração de um programa operacional [(a seguir 'PO')] ou de um [documento único de programação (a seguir 'Docup')] começa a partir da data da recepção pela Comissão do pedido de alteração da intervenção. A data de elegibilidade deve então constar da decisão de aprovação da alteração do Docup ou do PO.

2. No que se refere às alterações dos complementos de programação, há que distinguir duas situações. Se as alterações exigirem uma alteração ao Docup ou ao PO, será aplicável a data de elegibilidade contida na decisão que aprova a alteração ao Docup ou ao PO a aplicar. Se, pelo contrário, se tratar de uma alteração

autónoma do complemento de programação, a data de início da elegibilidade será determinada pelo Comité de Acompanhamento, mas, por razões de boa gestão financeira, não pode ser anterior à data em que o mesmo comité aprova a alteração proposta.

[...]

5. Para as decisões de alteração já tomadas sem menção expressa de uma data, a data de início da elegibilidade é a data inicialmente considerada, na sua versão não alterada».

- 13 Por carta de 29 de Abril de 2003 enviada à Comissão, o Governo italiano contestou o acto recorrido.
- 14 Em seguida, na fase escrita dos procedimentos consultivos para a alteração dos complementos de programação, levada a cabo pelos Comités de Acompanhamento das Regiões da Sardenha, da Sicília e do Lácio, a Comissão enviou a essas Regiões as notas recorridas, nas quais, para além de diferentes comentários e observações sobre as alterações comunicadas, fez referência ao acto recorrido e confirmou o seu conteúdo.

Quanto à admissibilidade do recurso

- 15 A Comissão contesta a admissibilidade do recurso. Em sua opinião, o acto e as notas recorridos não constituem actos recorríveis na acepção do artigo 230.º CE. Resulta, com efeito, de jurisprudência constante que um acto só pode ser objecto de recurso

de anulação se se destinar objectivamente a produzir efeitos jurídicos relativamente a terceiros e afectar directamente os interesses destes últimos alterando de forma caracterizada a sua situação jurídica.

- 16 Ora, segundo a Comissão, estas condições não estão reunidas no caso do acto e das notas recorridos. A Comissão, com efeito, limitou-se a comunicar aos Estados-Membros a interpretação que tinha intenção de seguir para a aplicação do artigo 30.º do regulamento. Os interesses de particulares só poderão ser concretamente afectados por medidas que sejam efectivamente adoptadas em aplicação da linha de conduta comunicada.
- 17 O Governo italiano considera que o recurso é admissível.
- 18 Sustenta que o acto recorrido, embora contenha apenas uma proposta de adopção de regras de procedimento genéricas, é susceptível, como resulta das notas recorridas, de produzir efeitos imediatos e prejudiciais para os Estados-Membros, encontrando-se estes numa situação em que têm de adoptar imediatamente diferentes regulamentações em matéria de alteração dos complementos de programação, uma vez que não podem correr o risco de as despesas serem declaradas ilegíveis para co-financiamento comunitário no que respeita a operações já efectuadas.
- 19 A este propósito, cabe recordar que se admite a interposição de recurso de anulação relativamente a todas as disposições adoptadas pelas instituições, independentemente da natureza e forma, que se destinem a produzir efeitos jurídicos (v., designadamente, acórdão de 6 de Abril de 2000, Espanha/Comissão, C-443/97, Colect., p. I-2415, n.º 27, e jurisprudência aí referida).

- 20 Há que verificar assim se o acto e as notas recorridos constituem disposições desta natureza.
- 21 Relativamente ao acto recorrido, há que referir que este último utiliza os termos «propõe-se adoptar as regras seguintes».
- 22 Ora, a referência ao conceito de proposta constitui precisamente uma indicação clara de que o conteúdo do referido acto não se destina a produzir efeitos jurídicos.
- 23 Por outro lado, a distribuição aos Estados-Membros do acto recorrido foi antecedida de um aviso expreso da Comissão na 67.ª reunião do comité de que se tratava de um documento interno, que não era uma versão final e que traduzia simplesmente a opinião dos serviços da Comissão.
- 24 Assim, atendendo à redacção do acto recorrido e ao contexto em que foi apresentado, há que considerar que o referido acto não se destina a produzir efeitos jurídicos.
- 25 Impõe-se a mesma consideração no que se refere às notas recorridas.

- 26 Com efeito, por um lado, as referidas notas limitam-se a remeter para o acto recorrido que, pelo seu lado, não se destina a produzir efeitos jurídicos.
- 27 Por outro lado, resulta dos autos que as referidas notas foram enviadas pela Comissão durante o procedimento consultivo escrito para a alteração dos complementos de programação, iniciado pelos Comités de Acompanhamento das Regiões da Sardenha, da Sicília e do Lácio.
- 28 Ora, como refere o advogado-geral no n.º 59 das conclusões, resulta da leitura conjugada dos artigos 15.º, n.º 6, 34.º, n.º 3, e 35.º do regulamento que, no âmbito desse procedimento, a Comissão tem um papel meramente consultivo e não tem poderes para adoptar actos juridicamente vinculativos, excepto se as eventuais modificações se referirem aos elementos contidos na decisão de participação dos Fundos estruturais na acepção do artigo 34.º, n.º 3, do regulamento. Não foi no entanto alegado que essa situação se verifique no presente caso.
- 29 A constatação de que o acto e as notas recorridos não se destinam a produzir efeitos jurídicos não é posta em causa pelo argumento do Governo italiano segundo o qual, sob pena de serem confrontados com a inelegibilidade de determinadas despesas de co-financiamento comunitário, os Estados-Membros têm de adoptar imediatamente regulamentações diferentes em matéria de alteração dos complementos de programação.
- 30 Com efeito, embora os referidos actos e notas possam ter por efeito revelar aos Estados-Membros que correm o risco de serem recusadas determinadas despesas efectuadas em aplicação de outra interpretação desta mesma disposição regulamentar, isso constitui uma simples consequência de facto e não um efeito jurídico que esses actos se destinem a produzir (v., neste sentido, acórdão de 11 de Novembro de 1981, IBM/Comissão, Recueil, p. 2639, n.º 19).

- 31 O argumento do Governo italiano segundo o qual o acto e as notas recorridos se destinam a produzir efeitos jurídicos por a Comissão aí seguir uma interpretação errada das obrigações decorrentes do artigo 30.º do regulamento também não procede.
- 32 Com efeito, mesmo que se admita que esse acto e essas notas contêm uma interpretação errada da referida disposição, isso não é susceptível de pôr em causa, por si só, a consideração, baseada na redacção e no contexto dos referidos acto e notas, de que estes não se destinam a produzir efeitos jurídicos.
- 33 Daqui resulta que o recurso deve ser julgado inadmissível.

Quanto às despesas

- 34 Por força do disposto no n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Italiana e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) decide:

- 1) O recurso é julgado inadmissível.**
- 2) A Republica Italiana é condenada nas despesas.**

Assinaturas