

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

23 de Outubro de 2007*

No processo C-403/05,

que tem por objecto um recurso de anulação nos termos do artigo 230.º CE, entrado em 16 de Novembro de 2005,

Parlamento Europeu, representado inicialmente por R. Passos, E. Waldherr e K. Lindahl, e em seguida por R. Passos, E. Waldherr e G. Mazzini, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por C. Tufvesson e A. Bordes, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida,

* Língua do processo: francês.

apoiada por:

Reino de Espanha, representado por J. M. Rodríguez Cárcamo, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

interveniante,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts e A. Tizzano, presidentes de secção, R. Schintgen (relator), J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, J.-C. Bonichot, T. von Danwitz, A. Arabadjiev e C. Toader, juízes,

advogada-geral: J. Kokott,

secretário: M.-A. Gaudissart, chefe de unidade,

vistos os autos e após a audiência de 20 de Março de 2007,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 22 de Maio de 2007,

profere o presente

Acórdão

- 1 Com a sua petição, o Parlamento Europeu pede a anulação da decisão da Comissão das Comunidades Europeias que aprova um projecto relativo à segurança das fronteiras da República das Filipinas a financiar pela rubrica 19 10 02 do orçamento geral das Comunidades Europeias (Philippine Border Management Project, n.º ASIA/2004/016-924) (não publicada no *Jornal Oficial da União Europeia*, a seguir «decisão impugnada»), adoptada em execução do Regulamento (CEE) n.º 443/92 do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1992, relativo à ajuda financeira e técnica e à cooperação económica com os países em desenvolvimento da América Latina e da Ásia (JO L 52, p. 1), na redacção dada pelo Regulamento (CE) n.º 807/2003 do Conselho, de 14 de Abril de 2003, que adapta à Decisão 1999/468/CE as disposições relativas aos comités que assistem a Comissão no exercício das suas competências de execução previstas em actos do Conselho adoptados pelo procedimento consultivo (unanimidade) (JO L 122, p. 36, a seguir «Regulamento n.º 443/92»), na medida em que a Comissão excedeu as competências de execução que lhe foram conferidas pelo referido regulamento.

- 2 A decisão impugnada resultou de uma proposta de financiamento apresentada pela Comissão na reunião de 17 e 18 de Novembro de 2004 do comité de regulamentação previsto pelo Regulamento n.º 443/92. Dado que, nessa reunião, alguns Estados-Membros tinham manifestado reservas quanto à base jurídica, a proposta foi submetida a procedimento escrito, que se encerrou em 7 de Dezembro de 2004 mediante um parecer favorável dado pelo referido comité por maioria qualificada.

- 3 A decisão impugnada foi adoptada em 21 de Dezembro de 2004.

Quadro jurídico

Regulamento n.º 443/92

- 4 Nos termos do artigo 1.º do Regulamento n.º 443/92:

«A Comunidade prossegue e alarga a cooperação comunitária com os países em vias de desenvolvimento da América Latina e da Ásia, a seguir denominados PVD-ALA, que não são signatários da Convenção de Lomé e não beneficiam da política de cooperação da Comunidade com os países terceiros mediterrânicos. Essa cooperação, complementar da assistência dos Estados-Membros, inclui a ajuda financeira e técnica para o desenvolvimento e a cooperação económica. Neste contexto, a Comunidade atribui uma importância primordial à promoção dos Direitos do Homem, ao apoio aos processos de democratização e a uma boa gestão pública eficaz e equitativa, à protecção do ambiente, à liberalização das trocas comerciais e ao reforço da dimensão cultural, através de um maior diálogo no que respeita às questões de ordem política, económica e social numa perspectiva de interesse mútuo.»

- 5 Em conformidade com o disposto no artigo 2.º, primeiro parágrafo, desse regulamento, «as políticas comunitárias de desenvolvimento e de cooperação têm em vista o desenvolvimento humano».

6 O artigo 4.º do Regulamento n.º 443/92 dispõe:

«A ajuda financeira e técnica destina-se principalmente às camadas da população mais pobres e aos países mais pobres de ambas as regiões, através da realização de programas e de projectos em sectores em que a ajuda comunitária é susceptível de desempenhar um papel importante. Serão, em especial, efectuadas acções nos domínios em que os recursos internos económicos e humanos são dificilmente mobilizados, mas que assumem uma importância estratégica quer para o desenvolvimento desses países quer para a comunidade internacional no seu conjunto.»

7 O artigo 5.º desse regulamento especifica:

«A ajuda financeira e técnica tem especialmente por objectivo o desenvolvimento do sector rural e a melhoria do grau de segurança alimentar. [...]

A protecção do ambiente e dos recursos naturais, bem como o desenvolvimento duradouro constituem prioridades a longo prazo. [...]

[...]

Será concedida uma atenção especial às acções de luta contra a droga. A cooperação da Comunidade com os PVD-ALA para incentivar a luta contra a droga será intensificada com base num diálogo inscrito no contexto mais amplo do desenvolvimento económico dos países produtores e da sua cooperação com a Comunidade Europeia. Essa cooperação incidirá sobre acções relacionadas tanto com a ajuda humanitária como com a ajuda ao desenvolvimento.

Devido à natureza do objectivo desta forma de cooperação, a dimensão humana do desenvolvimento estará presente em todas as áreas de intervenção.

A dimensão cultural de desenvolvimento deverá ser um objectivo constante em todas as actividades e programas em que a Comunidade esteja associada.

Neste sentido, a ajuda deverá ser concedida, nomeadamente, a projectos concretos relacionados com a democratização, uma boa gestão pública eficaz e equitativa e os Direitos do Homem.

Será, além disso, conveniente assegurar não só que as alterações introduzidas pelos projectos e programas não prejudiquem a situação e o papel das mulheres mas também, pelo contrário, que sejam adoptadas medidas específicas, ou mesmo projectos, a fim de aumentar a sua participação activa, em pé de igualdade, nos processos de produção e nos seus resultados, nas actividades sociais e na tomada de decisões.

Será igualmente dada uma atenção especial à protecção da infância.

Os grupos étnicos minoritários merecem que lhes seja dada uma atenção especial sob a forma de acções orientadas para a melhoria das suas condições de vida e que respeitem simultaneamente as suas especificidades culturais.

As questões demográficas serão objecto de uma atenção específica, em especial as questões relacionadas com o crescimento demográfico.

A ajuda comunitária aos projectos e programas de desenvolvimento deverá ter em consideração os problemas macroeconómicos e sectoriais e privilegiar as acções que intervenham na estruturação da economia, no desenvolvimento de políticas sectoriais e no desenvolvimento das instituições. [...]

O apoio às instituições nacionais dos países em desenvolvimento com o intuito de reforçar a sua capacidade de gestão das políticas e projectos de desenvolvimento constitui um domínio de acção susceptível de desempenhar um papel estratégico no processo de desenvolvimento. Neste contexto, a manutenção de um diálogo adequado entre os países em desenvolvimento e a Comunidade representa um elemento importante.

[...]»

8 Nos termos do artigo 6.º do Regulamento n.º 443/92:

«A ajuda financeira e técnica é alargada aos PVD-ALA, nomeadamente nos domínios e casos específicos a seguir indicados:

— democratização e Direitos do Homem,

— prevenção ou reconstrução em caso de catástrofes,

- luta contra a droga,

- ambiente e recursos naturais,

- reforço institucional, nomeadamente da administração pública,

- experiências-piloto a favor das camadas da população especialmente desfavorecidas, nomeadamente nas grandes aglomerações urbanas,

- cooperação e integração regionais. Uma atenção especial será dada às acções de cooperação e de integração regional que permitam associar países pobres e países relativamente avançados.»

9 O artigo 7.º desse regulamento dispõe:

«A cooperação económica, concebida no interesse mútuo da Comunidade e dos países parceiros, contribui para o desenvolvimento dos PVD-ALA na medida em que os ajuda a reforçar as suas capacidades institucionais, a fim de tornar o ambiente mais favorável ao investimento e ao desenvolvimento e a tirar o melhor partido das perspectivas abertas pelo aumento do comércio internacional, incluindo o mercado único europeu, e na medida em que reforça a presença dos operadores, da tecnologia e do saber-fazer de todos os Estados-Membros, nomeadamente no sector privado e nas pequenas e médias empresas.

A cooperação económica destina-se, em especial, a criar um clima de confiança, dando apoio aos países que aplicam políticas macroeconómicas e estruturais de abertura ao comércio e ao investimento e favoráveis às transferências de tecnologias, assegurando, nomeadamente, a protecção dos direitos de propriedade intelectual.»

10 Em conformidade com o artigo 8.º do referido regulamento, a cooperação económica realiza-se, nomeadamente, nos seguintes três sectores:

«1) Melhoria das potencialidades científicas e tecnológicas e, em geral, do contexto económico, social e cultural a efectuar através de acções de formação e de transferência de saber-fazer [...];

2) Melhoria do apoio institucional a fim de tornar o ambiente económico, legislativo, regulamentar e social mais favorável ao desenvolvimento, devendo essa melhoria ser acompanhada de uma intensificação do diálogo com os parceiros;

3) Apoio às empresas, a concretizar, nomeadamente, por acções de promoção comercial, de formação e de assistência técnica, pelo estabelecimento de contactos entre empresas e por medidas que favoreçam a sua cooperação.

[...]»

11 Nos termos do artigo 15.º do Regulamento n.º 443/92:

«1. A Comissão assegura a gestão da ajuda financeira e técnica e da cooperação económica.

2. A Comissão será assistida por um comité.

3. Sempre que se faça referência ao presente número, são aplicáveis os artigos 5.º e 7.º da Decisão 1999/468/CE.

O prazo previsto no n.º 6 do artigo 5.º da Decisão 1999/468/CE é de um mês.

[...]»

Decisão impugnada

12 A decisão impugnada, redigida em língua inglesa, contém dois artigos.

13 O seu artigo 1.º, n.º 1, aprova o projecto de gestão das fronteiras filipinas (Philippines Border Management Projet, a seguir «projecto»), como descrito no anexo junto à referida decisão (a seguir «anexo descritivo»). No n.º 2 do mesmo artigo, o limite

máximo da contribuição da Comunidade é fixado em 4 900 000 euros, a financiar a partir da rubrica 19 10 02 do orçamento geral da Comunidade para 2004.

- 14 O artigo 2.º da decisão impugnada diz respeito às modalidades de execução e ao calendário dos pagamentos.
- 15 Em conformidade com o ponto 3.2 do anexo descritivo, intitulado «Expected results and main activities», o projecto visa ajudar as autoridades filipinas a atingir os seguintes objectivos:

«1. Promotion of best international border management standards through review/ validation of ongoing national policies and practices.

2. Intelligence information is efficiently shared among agencies involved in BM [border management] through a linked and secured IT system [...] (analysing and processing the information).

3. Circulation of false identity documents is prevented through increased capacity to detect false documents and public awareness on the importance of holding correct identity documents.

4. Capacity of Border Management senior and technical staff is increased through appropriate training activities (gender and culturally-sensitive).»

- 16 Com base nas conclusões do Conselho «Assuntos Gerais» de 22 de Julho de 2002, o ponto 1 dos fundamentos da decisão impugnada sublinha o papel da União Europeia na assistência a países terceiros no cumprimento das obrigações que lhes incumbem por força da Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança das Nações Unidas de 28 de Setembro de 2001 (a seguir «Resolução 1373»).
- 17 O ponto 2 dos fundamentos dessa decisão menciona o documento de estratégia revisto por países para o período de 2002-2006 em relação às Filipinas e o programa indicativo nacional para o período de 2002-2004 para esse mesmo Estado, os quais dão prioridade às medidas que visam combater o terrorismo. Indica que a Comissão pretende concentrar a sua assistência em matéria de luta antiterrorista na gestão das fronteiras, em particular na imigração, e na luta contra o financiamento do terrorismo.
- 18 De harmonia com o ponto 3 dos fundamentos da referida decisão, «the overall objective of the proposed project is to assist in the implementation of the UNSCR 1373 (2001) in the fight against terrorism and international crime».
- 19 Nos termos do ponto 4 dos fundamentos da decisão impugnada, «the purpose of the project is to contribute to the efforts of the Government of the Republic of the Philippines to enhance border security and management in the Philippines in accordance with international norms and protocols».

Pedidos das partes

20 O Parlamento pede que o Tribunal:

- anule a decisão impugnada;

- condene a Comissão nas despesas.

21 A Comissão pede que o Tribunal:

- julgue o recurso inadmissível ou, de qualquer forma, lhe negue provimento;

- decida quanto às despesas nos termos legais.

22 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 28 de Março de 2006, foi admitida a intervenção do Reino de Espanha no presente processo em apoio dos pedidos da Comissão.

Quanto à admissibilidade do recurso

Argumentos das partes

- 23 A Comissão sustenta que o recurso do Parlamento foi interposto fora de prazo. Considera que a referida instituição pôde tomar efectivamente conhecimento da decisão impugnada antes da comunicação oficial de 9 de Setembro de 2005, uma vez que a referida decisão foi comunicada, informalmente, por carta enviada em 12 de Maio de 2005 pela delegação de Manila ao secretariado da Comissão do Desenvolvimento do Parlamento assim como por ocasião de uma troca de correspondência em 19 de Julho de 2005 entre membros dos Serviços Jurídicos das duas instituições.
- 24 O Parlamento responde que o prazo para a interposição do recurso de anulação da decisão impugnada, que não foi publicada e de que não era destinatário, só começou a correr a partir do dia em que dela teve pleno conhecimento, isto é, a contar da recepção oficial da carta com cópia dessa decisão, ou seja, em 9 de Setembro de 2005. Segundo o Parlamento, as cartas anteriores não eram suficientemente precisas para lhe permitir tomar conhecimento do conteúdo exacto, bem como dos fundamentos da referida decisão, e uma troca de correspondência informal entre colegas das duas instituições não poderá equivaler a uma comunicação da decisão impugnada.
- 25 O Reino de Espanha não se pronuncia relativamente à admissibilidade do recurso.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 26 Nos termos do artigo 230.º, quinto parágrafo, CE, os recursos previstos neste artigo devem ser interpostos no prazo de dois meses a contar, consoante o caso, da publicação do acto, da sua notificação ao recorrente ou, na falta desta, do dia em que o recorrente tenha tomado conhecimento do acto.
- 27 Segundo o artigo 254.º, n.º 3, CE, as outras directivas e decisões que não as que, por força dos n.ºs 1 e 2 do mesmo artigo, são publicadas no *Jornal Oficial da União Europeia* são notificadas aos seus destinatários e produzem efeito através dessa notificação.
- 28 É pacífico que a decisão impugnada não foi publicada no Jornal Oficial nem notificada ao Parlamento enquanto destinatário, de modo que o prazo de dois meses só pôde começar a correr em relação a essa instituição no dia em que teve pleno conhecimento da referida decisão.
- 29 Importa, por isso, determinar em que data o Parlamento teve conhecimento exacto do conteúdo e dos fundamentos da decisão impugnada.
- 30 Antes de mais, deve salientar-se que resulta dos autos que a Comissão transmitiu ao Parlamento, em 14 de Dezembro de 2004, a acta sucinta da reunião de 17 e 18 de Novembro de 2004 do comité de regulamentação previsto pelo Regulamento n.º 443/92, da qual resulta que o parecer do referido comité relativo à proposta da Comissão respeitante ao projecto foi adiado.

- 31 Mediante questões escritas de 8 e 10 de Fevereiro de 2005, dois membros do Parlamento solicitaram informações mais amplas quanto ao destino dessa proposta.
- 32 Nas suas cartas de resposta de 14 de Março e 22 de Abril de 2005, a Comissão limitou-se a descrever de novo a tramitação do procedimento de adopção da referida proposta, a indicar que o Regulamento n.º 443/92 constituía a base legal da decisão impugnada e a reproduzir os pontos 3 e 4 dos fundamentos desta última. Na sua carta de 22 de Abril de 2005, referiu-se, além disso, ao documento de estratégia por país para as Filipinas relativo ao período de 2002-2006. Nenhuma das respostas continha, todavia, cópia da decisão impugnada ou do anexo descritivo.
- 33 Em 22 de Maio de 2005, o Parlamento, não tendo ainda adquirido conhecimento exacto do conteúdo e dos fundamentos da decisão impugnada, solicitou, por intermédio da sua Comissão do Desenvolvimento, uma cópia do texto dessa decisão à Comissão.
- 34 Ora, foi só na sequência de uma carta de advertência de 26 de Agosto de 2005 que o Parlamento recebeu finalmente, em 9 de Setembro de 2005, uma cópia do texto da decisão impugnada, sem data e não assinada, bem como do anexo descritivo.
- 35 Há que acrescentar que, embora a Comissão afirme ter respondido ao pedido do Parlamento por carta de 22 de Junho de 2005, não aduz, todavia, a prova de que a referida instituição tenha recebido efectivamente uma cópia da decisão impugnada nessa data. As cartas e trocas informais entre instituições a que se refere a Comissão não poderão ser consideradas determinantes neste contexto. Por outro lado, a Comissão não pôde refutar a afirmação do Parlamento segundo a qual a informação resultante desses contactos informais não era suficientemente precisa para lhe permitir tomar conhecimento exacto do conteúdo e dos fundamentos da decisão impugnada.

- 36 Em face do exposto, deve considerar-se que o Parlamento só teve conhecimento exacto do conteúdo e dos fundamentos da decisão impugnada por ocasião da comunicação pela Comissão do texto integral da referida decisão em 9 de Setembro de 2005.
- 37 Por consequência, o prazo para o Parlamento interpor recurso começou a correr em 10 de Setembro de 2005 e expirou em 20 de Novembro de 2005, dilação incluída.
- 38 No caso vertente, tendo a petição sido apresentada em 16 de Novembro de 2005, o recurso foi, consequentemente, interposto atempadamente.

Quanto ao recurso

Argumentos das partes

- 39 O Parlamento invoca um único fundamento de recurso, relativo a incompetência da Comissão para adoptar a decisão impugnada. Com efeito, na medida em que essa decisão é claramente motivada por considerações atinentes à luta contra o terrorismo e à criminalidade internacional, excede o quadro traçado pelo Regulamento n.º 443/92 que lhe serve de fundamento e, mais particularmente, pelos artigos 7.º e 8.º desse regulamento relativos à cooperação económica.
- 40 O âmbito de aplicação do Regulamento n.º 443/92 não poderá ser alargado por interpretação extensiva, pressupondo a inclusão da luta contra o terrorismo e a

criminalidade internacional no âmbito de aplicação desse regulamento uma alteração da sua redacção. O Parlamento afirma, a esse propósito, que a Comissão submetera uma proposta com vista a incluir no referido regulamento, entre outras coisas, a luta contra o terrorismo, mas essa tentativa não resultou.

- 41 Embora o Parlamento admita que o reforço das capacidades institucionais seja do âmbito da cooperação para o desenvolvimento, considera que a segurança internacional e a luta contra o terrorismo não poderão fazer parte integrante da assistência institucional com base no Regulamento n.º 443/92. Com efeito, o apoio institucional não constitui um objectivo em si mesmo, mas, no máximo, um instrumento para reduzir a pobreza e atingir assim os objectivos da política de cooperação para o desenvolvimento. De qualquer forma, a luta contra o terrorismo não cabe na competência geral da Comunidade.
- 42 A título subsidiário, o Parlamento sustenta, na sua qualidade de autoridade orçamental, que a decisão impugnada deve ser anulada devido à incompetência da Comissão para autorizar as despesas necessárias ao financiamento do projecto em causa. Afirma que, por um lado, o orçamento foi envolvido sem qualquer acto de base que autorize as referidas despesas. Por outro lado, trata-se de uma utilização indevida de dotações em matéria de cooperação para o desenvolvimento em violação do princípio da especialidade orçamental.
- 43 A Comissão alega, em contrapartida, que a ausência de referência explícita à luta contra o terrorismo e a criminalidade internacional no Regulamento n.º 443/92 não pode viciar a decisão impugnada de uma ilegalidade como a alegada pelo Parlamento. Com efeito, uma fundamentação eventualmente insuficiente dessa decisão não afecta a sua validade. Segundo a Comissão, deve distinguir-se entre o objectivo anunciado pela decisão impugnada, que consiste em apoiar a execução da Resolução 1373, e a sua finalidade específica, que é promover, por assistência à gestão das fronteiras, o reforço institucional, que está expressamente previsto nos artigos 5.º e 6.º do Regulamento n.º 443/92.

- 44 O objectivo prosseguido pelo projecto instituído pela decisão impugnada não se limita somente à luta contra o terrorismo, destinando-se também a combater o tráfico de estupefacientes e o tráfico de seres humanos. Por essa razão, o projecto tem impacto positivo no domínio da segurança interna, nomeadamente no sector do turismo. A Comissão acrescenta que o projecto contribui para criar condições mais favoráveis ao desenvolvimento económico e ao investimento e que entra, por isso, igualmente no âmbito dos artigos 7.º e 8.º do Regulamento n.º 443/92.
- 45 Apoiando-se no quadro geral e na evolução da política de desenvolvimento no decurso dos últimos anos, a Comissão expõe ainda que o reforço institucional, que constitui um dos aspectos horizontais indispensáveis ao desenvolvimento sustentável, passa a fazer parte integrante das políticas de cooperação comunitárias. Essa conclusão resulta igualmente da leitura dos artigos 177.º CE e 181.º A CE, cujos termos utilizados mostram que uma ajuda pode ser concedida em domínios não explicitamente mencionados, como a desminagem ou o abate de armas ligeiras.
- 46 Embora reconhecendo não dispor de uma competência autónoma em matéria de luta contra o terrorismo, a Comissão sublinha que o Regulamento n.º 443/92 constitui um instrumento financeiro ao serviço de uma política global, de forma que, na altura da determinação do seu âmbito de aplicação, deve dar provas de uma certa flexibilidade e ter em conta, nomeadamente, o quadro político geral.
- 47 A título subsidiário, a Comissão sustenta que, tendo em conta a base legal do Regulamento n.º 443/92, isto é, o artigo 235.º do Tratado CE (actual artigo 308.º CE), o referido regulamento deve ser interpretado de maneira extensiva.

- 48 Segundo o Reino de Espanha, as competências de execução da Comissão devem ser determinadas tendo em conta o amplo poder de apreciação reconhecido às instituições comunitárias pela jurisprudência do Tribunal de Justiça em domínios que necessitam de análises económicas complexas. Considera, mais particularmente, que a decisão impugnada é abrangida pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 443/92, uma vez que, por um lado, participa no reforço do sistema institucional do Estado beneficiário, sector expressamente mencionado no artigo 8.º do referido regulamento, e que, por outro, ao criar um certo grau de segurança interna, contribui para o desenvolvimento económico e social desse Estado. Essa conclusão é reforçada pelo facto de o Regulamento n.º 443/92 enunciar, entre os seus objectivos, acções que se ligam à melhoria da segurança, tais como a luta contra a droga. Ao enunciar os objectivos prosseguidos de forma não taxativa, o referido regulamento permite, por meio de uma interpretação flexível, uma adaptação às transformações da sociedade internacional, pela inclusão nos seus objectivos da luta contra o terrorismo e do respeito das obrigações resultantes da Resolução 1373, objectivos que, além disso, não são incompatíveis com as acções da política comunitária de desenvolvimento e de cooperação económica.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 49 Deve recordar-se, a título preliminar, que, em conformidade com o artigo 7.º, n.º 1, segundo parágrafo, CE, as instituições da Comunidade só podem agir nos limites das atribuições e competências que lhes são conferidas pelo Tratado (v., neste sentido, acórdãos de 13 de Dezembro de 2001, Parlamento/Conselho, C-93/00, Colect., p. I-10119, n.º 39, e de 14 de Abril de 2005, Bélgica/Comissão, C-110/03, Colect., p. I-2801, n.º 57).
- 50 Nos termos do artigo 202.º, terceiro travessão, CE, tendo em vista garantir a realização dos objectivos enunciados no Tratado e nas condições nele previstas, o Conselho da União Europeia atribui à Comissão, nos actos que adopta, as

competências de execução das normas que estabelece. O Conselho pode submeter o exercício dessas competências a certas modalidades e pode igualmente reservar-se, em casos específicos, o direito de exercer directamente competências de execução.

- 51 No quadro dessas competências, cujos limites devem ser apreciados, nomeadamente, em função dos objectivos gerais essenciais da regulamentação em causa, a Comissão está autorizada a adoptar todas as medidas de aplicação necessárias ou úteis para a aplicação da regulamentação de base, desde que não sejam contrárias a esta (v., neste sentido, acórdãos de 17 de Outubro de 1995, Países Baixos/Comissão, C-478/93, Colect., p. I-3081, n.ºs 30 e 31, e de 19 de Novembro de 1998, Portugal/Comissão, C-159/96, Colect., p. I-7379, n.ºs 40 e 41).
- 52 No caso vertente, o Conselho conferiu à Comissão, segundo os termos do artigo 15.º do Regulamento n.º 443/92, o poder de assegurar a gestão da ajuda financeira e técnica, bem como da cooperação económica com os países em desenvolvimento da América Latina e da Ásia. Foi ao abrigo dessa competência de execução que a Comissão adoptou a decisão impugnada.
- 53 Como resulta dos pontos dos fundamentos da decisão impugnada, da mesma forma que do anexo descritivo, o projecto deve contribuir para os esforços da República das Filipinas de melhorar a segurança e a gestão das suas fronteiras em conformidade com a Resolução 1373 que visa combater o terrorismo e a criminalidade internacional.
- 54 Para esse efeito, o projecto visa implementar medidas concretas em quatro domínios do âmbito da gestão das fronteiras, a saber, a optimização dos métodos de gestão, a criação de um sistema informático, o controlo dos documentos de identidade e a formação do pessoal em causa.

- 55 Para decidir quanto ao recurso do Parlamento, há que, por isso, determinar se um objectivo como o prosseguido pela decisão impugnada, relativo à luta contra o terrorismo e a criminalidade internacional, entra no âmbito de aplicação do Regulamento n.º 443/92.
- 56 É certo que os artigos 177.º CE a 181.º CE, introduzidos pelo Tratado UE e que dizem respeito à cooperação com os países em vias de desenvolvimento, visam não só o desenvolvimento económico e social sustentável desses países, a sua inserção harmoniosa e progressiva na economia mundial, bem como a luta contra a pobreza, mas também o desenvolvimento e a consolidação da democracia e do Estado de Direito assim como o respeito dos Direitos do Homem e das liberdades fundamentais respeitando, ao mesmo tempo, os compromissos assumidos no quadro das Nações Unidas e das outras organizações internacionais.
- 57 Além disso, resulta da Declaração conjunta do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão sobre a política de desenvolvimento da União Europeia: «O Consenso Europeu» (JO 2006, C 46, p. 1) que, sem paz e segurança, o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza não serão possíveis e que a prossecução dos objectivos da nova política de desenvolvimento da Comunidade passa necessariamente pela promoção da democracia e do respeito dos Direitos do Homem.
- 58 Também o legislador comunitário decidiu, quando da revogação do Regulamento n.º 443/92 pelo Regulamento (CE) n.º 1905/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Dezembro de 2006, que institui um instrumento de financiamento da cooperação para o desenvolvimento (JO L 378, p. 41), reforçar o quadro da política de desenvolvimento a fim de melhorar a sua eficácia. Para o efeito, o Regulamento (CE) n.º 1717/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Novembro de 2006, que institui um Instrumento de Estabilidade (JO L 327, p. 1), cria uma assistência comunitária, complementar à introduzida em virtude da ajuda externa, contribuindo, nomeadamente, para a prevenção geral da fragilidade

dos Estados em causa. Em conformidade com o sexto considerando deste último regulamento, deve ter-se em conta a Declaração sobre a Luta contra o Terrorismo, de 25 de Março de 2004, do Conselho Europeu, em que solicita a integração dos objectivos de luta contra o terrorismo nos programas de ajuda externa. Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do referido regulamento, a Comissão passa a estar habilitada a garantir a gestão da assistência técnica e financeira no domínio do reforço das capacidades dos organismos responsáveis pela aplicação da lei e das autoridades judiciais e civis envolvidas na luta contra o terrorismo e o crime organizado, concedendo prioridade, nomeadamente, às medidas de apoio relativas ao desenvolvimento e ao reforço da legislação antiterrorista, à implementação e aplicação da legislação aduaneira e da imigração.

59 Não é menos certo que é ponto assente que o Regulamento n.º 443/92 não contém qualquer menção expressa relativa à luta contra o terrorismo e a criminalidade internacional. A esse mesmo título, importa sublinhar que a proposta de alteração do Regulamento n.º 443/92, apresentada pela Comissão em 2002 (COM 2002/0340 final de 2 de Julho de 2002) no sentido de se introduzir no âmbito de aplicação do referido regulamento, entre outras coisas, a luta contra o terrorismo, não vingou.

60 A Comissão considera, todavia, que a decisão impugnada podia validamente ser tomada com fundamento no Regulamento n.º 443/92, na medida em que o projecto contribui directamente para o reforço das capacidades institucionais do país em causa e que esse domínio de acção figura expressamente tanto nos artigos 5.º e 6.º desse regulamento, relativos à ajuda financeira e técnica, como nos artigos 7.º e 8.º do mesmo regulamento, relativos à cooperação económica.

61 A este propósito, no que respeita à ajuda financeira e técnica, decorre do artigo 5.º do Regulamento n.º 443/92 que o apoio às instituições nacionais dos países em desenvolvimento constitui não um fim em si mesmo, mas um instrumento com vista a reforçar a sua capacidade de gestão das políticas e dos projectos de desenvolvimento nos domínios a que esse regulamento atribui uma importância particular, a saber, nomeadamente, o sector rural, a segurança alimentar, a protecção

do ambiente, a luta contra a droga, a dimensão cultural do desenvolvimento, a protecção da infância e as questões demográficas. Ora, o reforço das capacidades administrativas das autoridades responsáveis pela gestão das fronteiras com vista a lutar contra o terrorismo e a criminalidade internacional não se pode considerar pertencente a um dos domínios de acções visados no referido regulamento.

62 No tocante ao artigo 6.º do Regulamento n.º 443/92, na medida em que visa estender aos países em desenvolvimento relativamente mais avançados a ajuda financeira e técnica referida no artigo 5.º nos domínios e casos específicos, nomeadamente o reforço institucional da Administração Pública, resulta do artigo 1.º, terceira frase, desse regulamento que essa ajuda deve contribuir para o reforço dos objectivos enumerados nessa disposição. Por conseguinte, para a ajuda financeira e técnica aí prevista, o reforço institucional visado no artigo 6.º do Regulamento n.º 443/92 também não constitui um fim em si mesmo.

63 A Comissão não poderá argumentar com base no facto de o projecto se destinar a aumentar a estabilidade e a segurança internas da República das Filipinas.

64 É verdade que a gestão das fronteiras é, em princípio, susceptível de aumentar a estabilidade e a segurança internas do país em causa permitindo melhorar os controlos no que respeita, nomeadamente, ao tráfico de armas e de estupefacientes, bem como ao tráfico de seres humanos, actividades que constituem inegavelmente sérios entraves ao desenvolvimento económico e social. No entanto, não se pode deixar de observar que não só o Regulamento n.º 443/92 não faz qualquer menção à estabilidade e à segurança internas mas também que não existe qualquer indício que permita concluir que esses objectivos são expressamente visados no referido regulamento que, no seu sétimo considerando, define, entre as novas prioridades, o ambiente, a dimensão humana do desenvolvimento e a cooperação económica num espírito de interesse mútuo.

- 65 Contrariamente às alegações da Comissão, pouco importa saber que foram tomadas decisões análogas à decisão impugnada com base no Regulamento n.º 443/92 nem que este último inclui matérias, tais como a luta contra a droga, cujo impacto sobre a estabilidade e a segurança internas do país em causa é comparável à luta contra o terrorismo e a criminalidade internacional. Com efeito, por um lado, a apreciação das competências de execução da Comissão deve fazer-se em consideração dos elementos característicos de cada decisão, que, no caso em apreço, não permitem justificar a adopção da decisão impugnada com base nos artigos 5.º e 6.º do Regulamento n.º 443/92 e, por outro, contrariamente à luta contra o terrorismo e a criminalidade internacional, a luta contra a droga é expressamente visada nos artigos 5.º e 6.º do referido regulamento.
- 66 No que se refere ao reforço institucional em matéria de cooperação económica invocado pela Comissão, resulta dos artigos 7.º e 8.º do Regulamento n.º 443/92 que a cooperação económica deve contribuir para tornar o ambiente económico, legislativo, regulamentar e social mais favorável ao investimento e ao desenvolvimento. Na medida em que qualquer acção de cooperação, devido ao próprio financiamento, é, em princípio, susceptível de ter um impacto na situação económica do país em causa, um projecto de reforço institucional deve, para ser elegível como cooperação económica, singularizar-se pela existência de uma relação directa com a sua finalidade de reforçar o investimento e o desenvolvimento.
- 67 Todavia, no caso vertente, como sublinhou a advogada-geral nos n.ºs 101 e 102 das suas conclusões, nenhum elemento da decisão impugnada permite determinar em que é que o objectivo prosseguido pelo projecto é susceptível de contribuir efectivamente para tornar o ambiente mais favorável ao investimento e ao desenvolvimento económico.
- 68 Resulta do exposto que a decisão impugnada prossegue um objectivo em matéria de luta contra o terrorismo e a criminalidade internacional que excede o quadro da

política de cooperação para o desenvolvimento prosseguida pelo Regulamento n.º 443/92, pelo que a Comissão excedeu as competências de execução conferidas pelo Conselho no artigo 15.º do referido regulamento.

- 69 A decisão impugnada deve, conseqüentemente, ser anulada por essa razão.
- 70 Nestas condições, não há que examinar o argumento, avançado a título subsidiário pelo Parlamento na réplica, relativo à incompetência da Comissão para autorizar as despesas necessárias ao financiamento do projecto.

Quanto às despesas

- 71 Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Parlamento pedido a condenação da Comissão e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas. Em conformidade com o artigo 69.º, n.º 4, desse regulamento, o Reino de Espanha suportará as suas próprias despesas.

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

- 1) A decisão da Comissão das Comunidades Europeias que aprova um projecto relativo à segurança das fronteiras da República das Filipinas a**

financiar pela rubrica 19 10 02 do orçamento geral das Comunidades Europeias (Philippine Border Management Project, n.º ASIA/2004/016-924) é anulada.

- 2) A Comissão das Comunidades Europeias é condenada nas despesas.**

- 3) O Reino de Espanha suportará as suas próprias despesas.**

Assinaturas