



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
NIILLO JÄÄSKINEN
apresentadas em 1 de outubro de 2015¹

Processo C-286/14

**Parlamento Europeu
contra**

Comissão Europeia

«Recurso de anulação — Artigo 290.º TFUE — Conceitos de ‘completar’ e de ‘alterar’ o ato de base — Regulamento (UE) n.º 1316/2013 — Artigo 21.º, n.º 3 — Regulamento Delegado (UE) n.º 275/2014 — Definição das prioridades de financiamento no setor dos transportes — Aditamento de uma nova parte ao anexo do regulamento de base — Alcance do poder delegado na Comissão»

I – Introdução

1. O termo «lei» pode designar, no plano constitucional, uma lei em sentido formal ou em sentido material. Independentemente do seu conteúdo, uma lei em sentido formal é um ato adotado pelo legislador no âmbito de um processo legislativo. Pelo contrário, uma lei em sentido material refere-se a regras gerais e abstratas de direito positivo, independentemente da posição que o ato em que estão inseridas ocupa na hierarquia das normas. No direito da União, o artigo 290.º TFUE permite que o órgão executivo da União Europeia, a Comissão Europeia, altere, em determinadas condições, um ato legislativo, que corresponde no direito da União a uma lei em sentido formal. De acordo com o artigo 290.º TFUE, é possível delegar na Comissão o poder, nomeadamente, de adotar atos não legislativos de alcance geral que *completem* ou *alterem* certos elementos não essenciais do ato legislativo².

2. No caso em apreço, o diferendo entre as instituições da União diz essencialmente respeito à questão de saber se a delegação de poderes, nos termos da qual é delegado na Comissão, na qualidade de representante do poder executivo, o poder de *alterar* atos legislativos, deve resultar expressamente do texto do ato delegante adotado pelo legislador. O Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia, enquanto legisladores da União, parecem pretender obter uma interpretação restritiva da delegação de poderes.

1 — Língua original: finlandês.

2 — Além disso, o artigo 291.º TFUE permite conferir à Comissão competências de execução de atos da União, que pertencem, regra geral, aos Estados-Membros. Quanto às competências de execução e aos atos de execução atribuídos em princípio aos Estados-Membros, v. conclusões do advogado-geral P. Cruz Villalón no processo Comissão/Parlamento e Conselho (C-427/12, EU:C:2013:871, n.ºs 57 e 58).

3. A Comissão adotou o Regulamento Delegado n.º 275/2014 (a seguir «regulamento controvertido»)³ com base no artigo 21.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1316/2013 (a seguir «regulamento de base»)⁴, o qual constitui a disposição delegante. No sistema do artigo 290.º TFUE, o regulamento de base é, portanto, o *ato de base* e o regulamento controvertido, o *ato delegado*. A disposição delegante confere à Comissão o poder de adotar atos delegados, a fim de «definir pormenorizadamente as prioridades de financiamento». Subjacente ao recurso de anulação interposto pelo Parlamento está o facto de a Comissão ter definido pormenorizadamente as prioridades de financiamento aditando uma nova parte VI ao Anexo I do regulamento de base, em vez de adotar um regulamento distinto de igual conteúdo, a fim de completar o regulamento de base.

4. O Parlamento considera que o poder de alterar o ato de base — no qual também se inclui o aditamento de uma nova parte ao respetivo anexo — pressupõe a habilitação da Comissão de forma clara e expressa por parte da disposição delegante. Em contrapartida, estando a Comissão apenas autorizada a completar o ato de base, o que sucede sempre que o poder de alterar o ato de base não é conferido de forma expressa, a Comissão não o podia ter alterado e o exercício do poder delegado completando o ato de base exigia, pelo contrário, um *ato normativo distinto*.

5. A divergência entre o Parlamento e a Comissão diz respeito, neste caso, não tanto à interpretação dos termos «completar» e «alterar» utilizados no artigo 290.º TFUE, mas sim ao facto de a disposição delegante do regulamento de base não fazer referência a nenhum destes termos. Assim, no presente caso, importa analisar, antes de mais, qual a interpretação correta de uma disposição delegante constante do regulamento de base, mediante a qual a Comissão fica habilitada a «definir pormenorizadamente as prioridades de financiamento».

6. Há igualmente que salientar que o Parlamento não contestou o conteúdo do regulamento controvertido. Por conseguinte, o Parlamento considera que a Comissão poderia ter adotado um ato delegado de idêntico conteúdo por meio de um ato distinto, sem alterar o ato de base. Neste caso, segundo o Parlamento, a questão da competência não se teria colocado.

7. Pelas razões que serão expostas nas presentes conclusões, considero que a Comissão não excedeu os poderes que lhe foram concedidos ao adotar o regulamento controvertido. Ao utilizar, na disposição delegante, outros termos que não os termos «completar» ou «alterar» na aceção do artigo 290.º TFUE, o legislador deixa à discrição da Comissão a escolha da natureza jurídica do ato delegado a adotar com base na delegação de poderes. A Comissão pode então escolher a forma como pretende adotar o ato delegado, ou seja, se completa ou se altera o ato de base.

II – Quadro jurídico

A – Regulamento de base

8. O considerando 59 do regulamento de base tem o seguinte teor:

«No que toca aos transportes e à energia, com base nas orientações específicas para cada setor estabelecidas no Regulamento (UE) n.º 1315/2013 e no Regulamento (UE) n.º 347/2013, foram elaboradas listas dos projetos, dos corredores e domínios prioritários a que o presente regulamento deverá aplicar-se, listas essas que deverão ser incluídas no anexo do presente regulamento. No que toca aos transportes, a fim de ter em conta possíveis alterações nas prioridades políticas e nas capacidades tecnológicas, assim como os fluxos de tráfego, o poder para adotar atos em conformidade

3 — Regulamento Delegado (UE) n.º 275/2014 da Comissão, de 7 de janeiro de 2014, que altera o Anexo I do Regulamento (UE) n.º 1316/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Mecanismo Interligar a Europa (JO L 80, p. 1).

4 — Regulamento (UE) n.º 1316/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, que cria o Mecanismo Interligar a Europa, altera o Regulamento (UE) n.º 913/2010 e revoga os Regulamentos (CE) n.º 680/2007 e (CE) n.º 67/2010 (JO L 348, p. 129).

com o artigo 290.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) deverá ser delegado na Comissão no que respeita à adoção de alterações ao Anexo I, parte I, e à especificação das prioridades de financiamento para as ações elegíveis ao abrigo do artigo 7.º, n.º 2, que devem ser traduzidas nos programas de trabalho.»

9. O n.º 3 do artigo 21.º («Atos delegados») do presente regulamento prevê o seguinte:

«No setor dos transportes, e no âmbito dos objetivos gerais estabelecidos no artigo 3.º e dos objetivos sectoriais específicos referidos no artigo 4.º, n.º 2, a Comissão fica habilitada a adotar atos delegados, nos termos do artigo 26.º, a fim de definir pormenorizadamente as prioridades de financiamento que devem ser traduzidas nos programas de trabalho previstos no artigo 17.º para o período de vigência do MIE relativamente às ações elegíveis a título do artigo 7.º, n.º 2. A Comissão adota um ato delegado até 22 de dezembro de 2014.»

10. O artigo 26.º («Exercício da delegação») do regulamento de base determina o seguinte:

«1. O poder de adotar atos delegados é conferido à Comissão nas condições estabelecidas no presente artigo.

2. O poder de adotar atos delegados a que se refere o artigo 21.º é conferido à Comissão entre 1 de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2020.

3. A delegação de poderes a que se refere o artigo 21.º pode ser revogada em qualquer momento pelo Parlamento Europeu ou pelo Conselho. A decisão de revogação põe termo à delegação dos poderes nela especificados. A decisão de revogação produz efeitos a partir do dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia* ou de uma data posterior nela especificada. A decisão de revogação não afeta os atos delegados já em vigor.

4. Assim que adotar um ato delegado, a Comissão notifica-o simultaneamente ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

5. Os atos delegados adotados nos termos do artigo 21.º só entram em vigor se não tiverem sido formuladas objeções pelo Parlamento Europeu ou pelo Conselho no prazo de dois meses a contar da notificação do ato ao Parlamento Europeu e ao Conselho, ou se, antes do termo desse prazo, o Parlamento Europeu e o Conselho tiverem informado a Comissão de que não têm objeções a formular. O referido prazo é prorrogado por dois meses por iniciativa do Parlamento Europeu ou do Conselho.»

B – Regulamento controvertido

11. A Comissão adotou o regulamento controvertido nos termos do artigo 21.º, n.º 3, do regulamento de base. O primeiro considerando do regulamento controvertido dispõe o seguinte:

«Nos termos do artigo 21.º, n.º 3, do Regulamento (UE) n.º 1316/2013, a Comissão tem poderes para, no primeiro ano após a entrada em vigor desse regulamento, adotar atos delegados a fim de definir pormenorizadamente as prioridades de financiamento que devem ser traduzidas nos programas de trabalho para o período de vigência do Mecanismo Interligar a Europa, relativamente às ações elegíveis a título do artigo 7.º, n.º 2. Importa, pois, que o ato delegado que define as prioridades de financiamento no setor dos transportes seja adotado antes da adoção dos programas de trabalho.»

12. De acordo com o artigo 1.º do regulamento controvertido, «[o] texto que consta do anexo do presente regulamento é aditado como parte VI do Anexo I.»

13. Nesta nova parte VI do Anexo I do regulamento de base são definidas as prioridades de financiamento no setor dos transportes para efeitos dos programas de trabalho plurianuais e anuais, tendo em conta os objetivos específicos constantes do artigo 4.º, n.º 2, do regulamento de base, os quais se encontram divididos em três categorias no setor dos transportes⁵, bem como as ações elegíveis referidas no artigo 7.º, n.º 2, do regulamento de base. Na parte VI, a Comissão enumera as prioridades de financiamento para cada objetivo⁶, sem precisar a ajuda financeira suscetível de lhes ser concedida.

14. No mesmo dia em que o regulamento controvertido foi adotado, isto é, em 7 de janeiro de 2014, a Comissão publicou a Comunicação intitulada «Construir a rede principal de transportes: os corredores da rede principal e o Mecanismo Interligar a Europa»⁷, na qual procede à estimativa, designadamente, dos montantes do financiamento para cada prioridade⁸.

III – Antecedentes do litígio

15. Tanto antes como após a adoção do regulamento controvertido, a Comissão e o Parlamento debateram, em particular, o facto de este regulamento não conter qualquer indicação obrigatória sobre as dotações financeiras atribuídas a cada prioridade, as quais são unicamente referidas na Comunicação da Comissão publicada em 7 de janeiro de 2014. Segundo o Parlamento, o regulamento delegado deveria ter regulado, de forma vinculativa, as dotações financeiras. O regulamento controvertido não trouxe, portanto, qualquer mais-valia significativa ao regulamento de base, uma vez que se limitou a reorganizar as prioridades de financiamento estabelecidas no artigo 4.º, n.º 2 e no Anexo I do regulamento de base. Outra das questões debatidas incidiu sobre a consulta do Parlamento durante a fase preparatória do regulamento controvertido.

16. Em fevereiro de 2014, o Parlamento e a Comissão acordaram que a esta última publicaria no *Jornal Oficial da União Europeia* uma declaração, em que asseguraria implementar o Mecanismo Interligar a Europa de acordo com os montantes indicativos previstos na comunicação publicada em 7 de janeiro de 2014. Além disso, a Comissão declarou que iria corrigir a exposição de motivos do regulamento controvertido no que respeita à consulta do Parlamento. O Parlamento convidou a Comissão, neste contexto, a retificar igualmente o regulamento controvertido no sentido de se constatar que a Comissão completou o regulamento de base e não que o alterou⁹.

5 — Estes objetivos são: em primeiro lugar, colmatar as ligações em falta e eliminar os estrangulamentos, reforçar a interoperabilidade ferroviária, e, nomeadamente, melhorar os troços transfronteiriços; em segundo lugar, garantir sistemas de transporte sustentáveis e eficientes a longo prazo, com vista a preparar os fluxos de transporte previstos no futuro, bem como permitir a descarbonização de todos os modos de transporte, mediante a transição para tecnologias de transporte inovadoras, hipocarbónicas e eficientes em termos energéticos, otimizando a segurança; e, em terceiro lugar, otimizar a integração e a interconexão dos modos de transporte e reforçar a interoperabilidade dos serviços de transporte, assegurando, em simultâneo, a acessibilidade das infraestruturas de transporte (artigo 4.º, n.º 2, do regulamento de base).

6 — Por exemplo, as prioridades relativas ao primeiro objetivo são as seguintes: i) Projetos predefinidos nos corredores da rede principal (ferrovias, vias navegáveis interiores, rodovias, portos marítimos e portos fluviais), ii) Projetos predefinidos nos outros troços dos corredores da rede principal (ferrovias, vias navegáveis interiores, rodovias, portos marítimos e portos fluviais), iii) Interoperabilidade ferroviária, e iv) Instalação do ERTMS.

7 — COM(2013) 940 final.

8 — No ponto 1 da referida comunicação, publicada em 7 de janeiro de 2014, o orçamento para o Mecanismo Interligar a Europa é estimado em 26 250 milhões de EUR, incluindo 11 305 milhões reservados para os Estados-Membros elegíveis para o Fundo de Coesão. Na referida comunicação, a Comissão estima que a maior parte do orçamento será afetada às prioridades relativas ao primeiro objetivo (no que diz respeito ao conteúdo dos objetivos, v. nota 5 das presentes conclusões). Por exemplo, no ponto 3.1.1, alínea a), a Comissão considera que a implementação de alguns dos grandes projetos transfronteiriços em falta possa absorver, no total, até 5 mil milhões de EUR entre 2014 e 2020, e o projeto ferroviário do Báltico 3,6 mil milhões de EUR. Além disso, no ponto 3.1., alíneas b) a e), a Comissão enumera outros projetos transfronteiriços de eliminação dos estrangulamentos e multimodais nos corredores da rede principal, os quais podem absorver uma verba total de 3,5 a 4,5 mil milhões de EUR. Além disso, a maior parte dos 11,3 mil milhões de EUR do envelope de coesão será utilizada nos projetos transfronteiriços ou em estrangulamentos nos corredores da rede principal. A estimativa das subvenções a atribuir às outras prioridades encontra-se prevista no ponto 3.1.2 da comunicação.

9 — O Parlamento e a Comissão estão, todavia, em desacordo sobre a questão de saber em que fase da discussão se colocou o problema da qualificação do regulamento controvertido como ato que altera ou completa o regulamento de base.

17. Uma vez que, nos termos do artigo 26.º, n.º 5, do regulamento de base, nem o Parlamento, nem o Conselho formularam objeções contra este ato no prazo de dois meses a contar da notificação do regulamento controvertido, este último foi publicado no *Jornal Oficial da União Europeia* em 19 de março de 2014, tendo entrado em vigor no dia seguinte. A Comissão publicou ainda, em 19 de março de 2014, uma declaração¹⁰, na qual afirmava que «tenciona aplicar o Mecanismo Interligar a Europa — setor dos transportes — em conformidade com os montantes indicativos para cada prioridade de financiamento constantes da Comunicação da Comissão [COM(2013) 940], sem prejuízo da necessária flexibilidade para a execução orçamental».

18. Além disso, em 14 de maio de 2014, a Comissão aprovou uma retificação ao regulamento controvertido¹¹. Esta retificação alterou o n.º 2 da exposição de motivos («Consultas antes da adoção do ato») do regulamento controvertido, no seguinte sentido:

«onde se lê: ‘A Comissão consultou peritos das autoridades dos Estados-Membros e representantes do Parlamento Europeu no quadro de reuniões *ad hoc* realizadas em 26 de setembro, 7 de novembro e 9 de dezembro de 2013.’

deve ler-se: ‘A Comissão consultou, na presença de peritos do Parlamento Europeu, peritos das autoridades competentes dos Estados-Membros no quadro de reuniões *ad hoc* realizadas em 26 de setembro, 7 de novembro e 9 de dezembro de 2013.’»

19. O regulamento controvertido não foi objeto de qualquer outra retificação.

IV – Tramitação processual no Tribunal de Justiça

20. O recurso de anulação interposto pelo Parlamento deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 11 de junho de 2014. A Comissão apresentou a sua contestação em 21 de agosto de 2014. O Parlamento apresentou a sua réplica em 1 de outubro de 2014 e a Comissão a sua tréplica em 11 de novembro de 2014.

21. Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 25 de setembro de 2014, o Conselho pediu para intervir em apoio dos pedidos da Parlamento. Este pedido foi deferido em 22 de outubro de 2014.

22. No recurso por si interposto, o Parlamento, apoiado pelo Conselho, pede a anulação do regulamento controvertido e a condenação da Comissão nas despesas do processo. Em apoio do seu recurso, o Parlamento invoca um fundamento através do qual alega que a Comissão não respeitou as condições estabelecidas no artigo 21.º, n.º 3, do regulamento de base para a delegação de poderes, tendo excedido os poderes que lhe foram conferidos no regulamento de base ao alterar este regulamento em vez de o completar.

23. A Comissão pede que o Tribunal de Justiça se digne julgar o recurso inadmissível ou, a título subsidiário, negar-lhe provimento. Em primeiro lugar, o recurso é inadmissível porque o único fundamento invocado pelo Parlamento baseia-se exclusivamente no facto de a Comissão ter definido pormenorizadamente as prioridades de financiamento aditando uma parte VI ao Anexo I do regulamento de base, em vez de adotar um ato distinto para completar o referido regulamento. O Parlamento não invoca, todavia, a ilegalidade material do regulamento controvertido, pelo que o recurso de anulação se baseia unicamente no alegado vício de forma do regulamento controvertido. Em segundo lugar, no caso de o Tribunal de Justiça considerar, não obstante, este recurso admissível, a Comissão pede, a título subsidiário, que lhe seja negado provimento. O artigo 21.º, n.º 3, do

10 — JO C 80, p. 6.

11 — C(2014) 3055 final.

regulamento de base não especifica a forma como a Comissão deve definir em pormenor as prioridades de financiamento, pelo que esta disposição não se opõe a que tal seja feito aditando uma nova parte ao Anexo I do regulamento de base. Tal aditamento não altera materialmente as disposições do regulamento de base. Contrariamente ao que o Parlamento sustenta, a interpretação dos termos «completem» e «alterem» utilizados no n.º 1 do artigo 290.º TFUE não é determinante no presente caso.

24. O Parlamento, a Comissão e o Conselho participaram na audiência de 9 de julho de 2015.

V – **Apreciação**

A – *Admissibilidade do recurso*

25. Com o fundamento de recurso enunciado *supra* no n.º 23 das presentes conclusões, a Comissão alega que o recurso deve ser julgado inadmissível, visto que o mesmo se baseia unicamente num vício formal. A Comissão observa que, de acordo com o artigo 263.º TFUE, o Tribunal de Justiça é competente para conhecer dos recursos com fundamento em violação de formalidades essenciais. No entanto, o alegado vício não é essencial, visto que, também segundo o Parlamento, a Comissão poderia ter adotado um ato distinto de igual conteúdo ou poderia ter corrigido o regulamento controvertido por meio de uma retificação.

26. No entender do Parlamento, o pedido da Comissão no sentido de julgar o recurso inadmissível assenta num mal-entendido relativo às formalidades previstas na aceção do artigo 263.º TFUE e à forma de um ato. Por «formalidades» na aceção do artigo 263.º TFUE deve entender-se o procedimento a respeitar antes ou aquando da adoção de um ato¹². O Parlamento nega ter sustentado que as formalidades referidas em último lugar teriam sido violadas aquando da adoção do regulamento controvertido. Pelo contrário, segundo o Parlamento, a Comissão excedeu os poderes que lhe foram atribuídos ao adotar um ato para o qual não estava habilitada pela delegação de poderes¹³.

27. Sublinho que, neste âmbito, surgiu na versão francesa uma confusão entre os termos «forme» e «formes». Enquanto o primeiro pode designar a forma de um ato, o segundo refere-se, no quadro do artigo 263.º TFUE, precisamente às formalidades a respeitar antes da adoção de um ato ou na fase da sua adoção. Este risco de confusão não existe, por exemplo, nas versões finlandesa ou inglesa do artigo 263.º TFUE¹⁴. Resulta igualmente da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o incumprimento das *regras processuais* relativas à adoção de um ato lesivo, como o facto de a Comissão não ter tomado uma decisão no prazo estabelecido pelo legislador da União, constitui uma violação de formalidades essenciais¹⁵.

28. Uma vez que o artigo 263.º TFUE, invocado pela Comissão, se refere, portanto, a regras processuais, cuja violação pela Comissão jamais foi alegada, partilho da opinião do Parlamento de que o recurso diz respeito a um eventual abuso de poder por parte da Comissão e não a uma violação das formalidades prescritas. Por conseguinte, o recurso é admissível.

12 — Como exemplo de formalidades na aceção do artigo 263.º TFUE, o Parlamento refere, designadamente, a consulta dos órgãos ou das instituições da União, formalidades quanto à votação e formalidades que protegem os direitos dos interessados, como, por exemplo, a audição e o dever de fundamentação.

13 — Como exemplo a este respeito, o Parlamento refere o artigo 53.º, n.º 1, TFUE, que habilita o Parlamento e o Conselho a adotar diretivas num determinado domínio. Porém, adotando o Parlamento e o Conselho regulamentos, isto é, se utilizarem um tipo de ato diferente daquele para cuja adoção estavam habilitados, tal não constitui uma violação das formalidades prescritas, mas sim uma violação dos limites da competência que lhes fora atribuída pelo artigo 53.º TFUE.

14 — A versão inglesa do artigo 263.º TFUE tem o seguinte teor: «infringement of an essential procedural requirement».

15 — Acórdãos Alemanha/Comissão (C-549/12 P e C-54/13 P, EU:C:2015:412, n.º 92) e Espanha/Comissão (C-429/13 P, EU:C:2014:2310, n.º 34).

B – Enquadramento jurídico do litígio

29. Dado que o artigo 21.º, n.º 3, do regulamento de base, ou, em termos gerais, o artigo 21.º do mesmo regulamento, não indica expressamente a base jurídica da delegação de poderes, há que analisar, antes de mais, se o regulamento controvertido foi mesmo adotado com base no artigo 290.º TFUE. O referido artigo 21.º, n.º 3, do regulamento de base habilita a Comissão a definir pormenorizadamente as prioridades de financiamento, sem, todavia, especificar expressamente o fundamento desta delegação de poderes.

30. Nos seus articulados, a Comissão defendeu que não está aqui em causa a interpretação do artigo 290.º TFUE, mas sim unicamente a do artigo 21.º, n.º 3, do regulamento de base. A interpretação do artigo 290.º TFUE e a diferença entre os termos «complete» ou «alterem» utilizados nesta disposição não têm, no caso em apreço, qualquer relevância, uma vez que, no artigo 21.º, n.º 3, do regulamento de base, o legislador da União decidiu precisamente não utilizar nenhum destes termos. Por conseguinte, a expressão «definir pormenorizadamente» que figura no regulamento delegante deve ser interpretada em conformidade com a sistemática do regulamento de base, sem recorrer a conceitos pré-definidos.

31. No entanto, na audiência, a Comissão reiterou que o artigo 21.º, n.º 3, do regulamento de base se refere precisamente a uma delegação de poderes na aceção do artigo 290.º TFUE, ainda que a interpretação dos termos «complete» ou «alterem» que constam deste último artigo não seja relevante para a interpretação do artigo 21.º, n.º 3, do regulamento de base. Deste modo, as instituições estão de acordo quanto ao facto de o caso em apreço dizer respeito a uma delegação de poderes na aceção do artigo 290.º TFUE.

32. Ainda que, após este esclarecimento, não existam quaisquer dúvidas sobre este ponto, saliento, porém, por razões de clareza, que o poder delegado na Comissão pelo artigo 21.º, n.º 3, do regulamento de base é, na verdade, um poder delegado na aceção do artigo 290.º TFUE e não, por exemplo, um poder de execução na aceção do artigo 291.º TFUE. Recordo que um ato de execução não pode completar, nem alterar um ato legislativo, mesmo nos seus elementos não essenciais¹⁶. Da redação do considerando 59 do regulamento de base¹⁷ e da epígrafe do seu artigo 21.º («Atos delegados») também resulta que o legislador tencionava claramente delegar poderes na Comissão ao abrigo do artigo 290.º TFUE.

C – Quanto ao poder delegado na Comissão ao abrigo do artigo 290.º TFUE

1. Observações preliminares sobre a interpretação das disposições delegantes

33. A Comissão considera que o artigo 21.º, n.º 3, do regulamento de base deve ser interpretado em conformidade unicamente com a sua sistemática. Contudo, uma vez que está em causa um poder delegado nos termos do artigo 290.º TFUE, a expressão «definir pormenorizadamente» utilizada no artigo 21.º, n.º 3, do regulamento de base pode, em meu entender, ser interpretada de três formas diferentes.

16 — V. acórdãos Parlamento/Comissão (C-65/13, EU:C:2014:2289, n.º 45) e Comissão/Parlamento e Conselho (C-88/14, EU:C:2015:499, n.º 31).

17 — V. n.º 8 das presentes conclusões.

34. Em primeiro lugar, esta disposição pode ser interpretada no sentido de que habilita a Comissão a completar ou a alterar o regulamento de base, nos termos do artigo 290.º TFUE, mas não as duas ações¹⁸. A segunda interpretação possível seria que, ao utilizar um termo diferente dos termos «completar» ou «alterar» na disposição delegante, o legislador deixaria à discricção da Comissão decidir se completa, altera ou se adota um ou mais atos que tanto completam como alteram o regulamento de base. A terceira possibilidade refere-se ao facto de a expressão «decidir pormenorizadamente» poder ter um significado diferente de «completar» ou «alterar» na aceção do artigo 290.º TFUE, apesar de a delegação de poderes se basear neste artigo. Esta terceira possibilidade significaria, portanto, que, para além dos atos que completam e/ou alteram o ato de base, existiria ainda uma terceira categoria de atos delegados.

35. Contrariamente ao que afirma a Comissão, para determinar qual destas três possibilidades representa a interpretação correta do artigo 21.º, n.º 3, do regulamento de base, há que analisar o artigo 290.º TFUE. Com efeito, a disposição delegante em causa não pode ser contrária à disposição de direito primário que lhe está subjacente, devendo antes ser interpretada de forma a atingir os objetivos prosseguidos por esta última disposição¹⁹.

36. Ainda que, no caso em apreço, a divergência entre as instituições intervenientes não diga respeito à interpretação dos termos «completem» e «alterem» utilizados no artigo 290.º TFUE, a distinção entre ambos é, não obstante, essencial para o presente processo. Por este motivo, analisarei agora os conceitos de «completar» e de «alterar» na aceção do artigo 290.º TFUE. Apesar de o Tribunal de Justiça ainda não ter adotado uma posição clara quanto à distinção destes dois conceitos na aceção do artigo 290.º TFUE, examinarei, em seguida, brevemente a jurisprudência existente com incidência no caso vertente.

2. Quanto aos conceitos de «completar» e de «alterar» na aceção do artigo 290.º TFUE

37. O Tratado de Lisboa alterou consideravelmente o sistema que permite ao legislador delegar poderes na Comissão. O novo sistema substituiu o denominado procedimento de comitologia, e os poderes a delegar na Comissão foram claramente divididos num poder delegado semelhante ao poder legislativo e num poder de execução.

38. Este modelo já tinha sido adotado no Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa²⁰. A distinção entre poderes delegados e poderes de execução foi a solução encontrada para uma dificuldade que não tinha sido possível resolver até então no direito da União: distinguir claramente entre as matérias que relevam do poder legislativo e as que relevam do poder de execução²¹. Assim, a principal distinção adotada aquando dos trabalhos preparatórios do Tratado constitucional no que respeita aos atos do poder executivo consistiu na diferenciação entre os atos que desenvolvem atos legislativos, isto é, os atos delegados, e os meros atos de execução²². Uma distinção, a adotar no âmbito da nova

18 — É possível chegar a esta interpretação da forma proposta pelo Parlamento, isto é, interpretando o artigo 290.º TFUE no sentido de que o poder de alterar deve ser conferido expressamente, pelo que a utilização de termos diferentes do termo «alterar» designará, em princípio, uma ação de completar (quanto à posição do Parlamento, v., em particular, n.ºs 54 e 55 das presentes conclusões). Em contrapartida, se o poder de alterar não necessita de ser conferido de forma expressa, esta interpretação impõe-se se a disposição delegante dever, de acordo com o artigo 290.º TFUE, ser interpretada, no contexto do ato de base, no sentido de que a mesma visa, não obstante, sempre uma ação de completar ou de alterar (v. *infra*, n.ºs 65 a 67 das presentes conclusões).

19 — É jurisprudência constante que os textos de direito derivado da União devem ser interpretados, na medida do possível, no sentido da sua conformidade com as disposições do Tratado (v., a título de exemplo, acórdãos Torrekens, 28/68, EU:C:1969:17, n.º 10; Klensch e o., 201/85 e 202/85, EU:C:1986:439, n.º 21; Rauh, C-314/89, EU:C:1991:143, n.º 17; Borgmann, C-1/02, EU:C:2004:202, n.º 30; e Bertelsmann e Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, n.º 174).

20 — JO C 310, de 16 de dezembro de 2014, p. 1, a seguir «Tratado constitucional». Segundo o artigo I-36.º do Tratado constitucional, «[pode ser delegado] na Comissão o poder de adotar regulamentos europeus delegados que completem ou alterem certos elementos não essenciais da lei ou lei-quadro europeia». Este artigo corresponde, de resto, em substância ao artigo 290.º TFUE.

21 — Relatório Final do Grupo de Trabalho IX - 'Simplificação', da Convenção Europeia (CONV 424/02, p. 8).

22 — V., nomeadamente, o resumo da reunião de 24 de outubro de 2002 do Grupo de Trabalho IX - 'Simplificação', da Convenção Europeia (CONV 327/02, p. 3).

categoria de atos delegados, entre atos que completam e atos que alteram o ato de base não foi abordada, exceto para constatar que os atos delegados podem regulamentar questões técnicas ou de pormenor que desenvolvam um ato legislativo, ou alterar posteriormente certos elementos do ato legislativo em si mesmo²³.

39. No plano constitucional, do modelo de poderes delegados adotado pelo Tratado de Lisboa resultam duas decisões fundamentais para o caso em apreço. Em primeiro lugar, a delegação de poderes legislativos é possível em determinadas condições *materiais*, já enquadradas em geral a nível constitucional pelo artigo 290.º TFUE, as quais o legislador deve ainda precisar concretamente em cada disposição delegante por ele adotada²⁴. Em segundo lugar, o artigo 290.º TFUE cria a possibilidade de delegar na Comissão o poder de *alterar o ato de base*. Por outras palavras, aquele que exerce o poder delegado pode alterar uma «lei» em sentido formal em vez de adotar apenas, mediante um ato distinto, disposições equivalentes a uma lei em termos de conteúdo (em sentido material)²⁵.

40. Na sua comunicação sobre a aplicação do artigo 290.º TFUE, a Comissão começa por referir que «considera que, ao utilizarem o verbo ‘alterar’, os autores do novo Tratado quiseram cobrir os casos hipotéticos em que a Comissão é investida do poder de alterar formalmente um ato de base. Esta *alteração formal* pode afetar o *texto de um ou mais artigos do dispositivo, ou o texto de um anexo* que juridicamente faça parte integrante do instrumento legislativo. Pouco importa que o anexo contenha medidas puramente técnicas; a partir do momento em que é conferido à Comissão o poder de alterar um anexo que contenha medidas de alcance geral, deve ser aplicado o regime dos atos delegados»²⁶.

41. Em segundo lugar, a Comissão considera que, «para determinar se uma medida ‘completa’ o ato de base, o legislador deve avaliar se a futura medida *acrescenta*, na prática, *novas normas não essenciais* que *alteram o quadro do ato legislativo*, deixando uma margem de apreciação à Comissão. Em caso afirmativo, pode considerar-se que a medida ‘completa’ o ato de base»²⁷.

42. A Comunicação da Comissão é completada pelas Orientações a aplicar pelos serviços da Comissão de 24 de junho de 2011²⁸. Segundo estas orientações, por «alterar» entende-se uma modificação formal do texto do ato de base, suprimindo, deslocando ou aditando elementos não essenciais. Pelo contrário, um ato delegado, que «complete» o ato de base, constitui um ato distinto, que não modifica formalmente o ato de base²⁹.

23 — Relatório Final do Grupo de Trabalho IX - ‘Simplificação’, da Convenção Europeia (CONV 424/02, pp. 9 e 10). Mesmo os debates mais importantes entre as instituições da União sobre a aplicação do artigo 290.º TFUE parecem ter-se referido, sobretudo, às possibilidades do legislador controlar a adoção de atos delegados, à consulta de peritos nacionais e à duração da delegação de poderes (v., por exemplo, no que se refere às negociações a respeito do controlo, Brandsma, G. J., e Blom-Hansen, J., «Negotiating the Post-Lisbon Comitology System: Institutional Battles over Delegated Decision-Making», *Journal of Common Market Studies* 2012, vol. 50, n.º 6, pp. 939–957, pp. 943–948).

24 — Cabe exclusivamente ao legislador aplicar os critérios definidos no artigo 290.º que, precisa-se, são cumulativos: o ato deve ser não só de alcance geral, mas deve também alterar ou completar certos elementos não essenciais do instrumento legislativo. De acordo com a Comunicação da Comissão sobre a aplicação do artigo 290.º TFUE, se uma destas duas condições não estiver preenchida, este artigo não é aplicável [Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM(2009) 673 final, n.º 2.3].

25 — Por conseguinte, um ato delegado que altere o ato de base substitui, em conformidade com os princípios da *lex posterior* e da *lex specialis*, as disposições pertinentes do ato de base, apesar de se tratar de um ato adotado pela Comissão.

26 — COM(2009) 673 final, n.º 2.3 (Itálico meu).

27 — Caso contrário, as medidas que se destinem apenas a aplicar as normas existentes do ato de base não devem ser consideradas medidas complementares [COM(2009) 673 final, n.º 2.3, itálico meu]. Saliento, todavia, que está aqui em causa sobretudo a distinção entre os atos delegados, que completam o ato de base, e os atos de execução, o que, como já constatei anteriormente, é tarefa difícil (v. as minhas conclusões no processo Reino Unido/Conselho e Parlamento, C-270/12, EU:C:2013:562, n.º 78).

28 — «Implementation of the Treaty of Lisbon. Delegated Acts (Article 290, Treaty on the Functioning of the European Union). Guidelines for the services of the Commission» (a seguir «Orientações a aplicar pelos serviços da Comissão de 2011»), SEC(2011) 855.

29 — Orientações a aplicar pelos serviços da Comissão de 2011, n.º 34.

3. Quanto à jurisprudência do Tribunal de Justiça pertinente no caso em apreço

43. No que diz respeito à aplicabilidade da jurisprudência anterior à entrada em vigor do Tratado de Lisboa à interpretação do atual artigo 290.º TFUE, importa observar que, segundo a Comunicação da Comissão sobre a aplicação do artigo 290.º TFUE, a definição de atos delegados constante do artigo 290.º, n.º 1 está muito próxima da dos atos que, na Decisão 1999/468/CE³⁰, são abrangidos pelo procedimento de regulamentação com controlo (PRCC), introduzido pela Decisão 2006/512/CE³¹. Com efeito, em ambos os casos os atos em causa são de alcance geral e visam completar ou alterar certos elementos não essenciais do ato legislativo em causa. As semelhanças não significam, porém, que os atos serão necessariamente aplicados da mesma forma. Num contexto institucional novo, o âmbito de aplicação dos atos delegados não será necessariamente uma cópia do do PRCC. Por conseguinte, deve ser evitada qualquer reprodução mecânica dos precedentes³².

44. Como foi referido *supra* no n.º 36 destas conclusões, o Tribunal de Justiça ainda não se pronunciou de forma clara sobre a distinção entre os termos «completar» e «alterar» na aceção do artigo 290.º TFUE. Contudo, nas suas conclusões no processo Comissão/Parlamento e Conselho³³, o advogado-geral P. Mengozzi concluiu que, dada a intenção sistematizante prosseguida pelos autores do Tratado de Lisboa, destinada a reformar o mecanismo da delegação normativa na União, é lógico considerar que a distinção entre atos que «completem» e atos que «alterem» o ato de base corresponda à vontade de identificar duas categorias de atos delegados funcionalmente distintas³⁴.

45. Segundo o advogado-geral P. Mengozzi, a primeira categoria compreende as medidas destinadas a introduzir *alterações formais* ao texto do ato legislativo, a segunda, aquelas que integram o seu conteúdo normativo *sem intervenção no texto*. Nesta perspetiva, conforme a técnica escolhida, o *aditamento* de novos elementos não essenciais ao ato de base, para efeitos do artigo 290.º TFUE, «altera» quando tais elementos são inseridos *no texto* desse ato (no articulado ou num anexo), e, «completa», quando, em contrapartida, não se destinam a ser materialmente integrados no ato de base, mas se mantêm regulamentados num ato normativo separado³⁵. Esta interpretação corresponde à interpretação da Comunicação da Comissão sobre a aplicação do artigo 290.º TFUE e das Orientações a aplicar pelos serviços da Comissão de 2011, ambas acima mencionadas³⁶.

46. No seu acórdão no mesmo processo Comissão/Parlamento e Conselho³⁷, o Tribunal de Justiça constatou que a inserção de uma nota de rodapé no anexo de um ato de base, isto é, a inserção de um ato delegado diretamente no texto deste ato de base, constitui uma alteração do conteúdo normativo do ato legislativo na aceção do artigo 290.º, n.º 1, TFUE. Neste processo, resultava da disposição delegante constante do ato de base que o legislador pretendia inserir o ato adotado com base nesta disposição diretamente no próprio corpo do regulamento de base³⁸.

30 — Decisão do Conselho, de 28 de junho de 1999, que fixa as regras de exercício das competências de execução atribuídas à Comissão (JO L 184, p. 23).

31 — Decisão do Conselho, de 17 de julho de 2006, que altera a Decisão 1999/468/CE que fixa as regras de exercício das competências de execução atribuídas à Comissão (JO L 200, p. 11).

32 — COM(2009) 673 final, n.º 2.1. V., igualmente, as conclusões do advogado-geral P. Mengozzi no processo Comissão/Parlamento e Conselho (C-88/14, EU:C:2015:304). De acordo com o n.º 42 das referidas conclusões, no quadro do sistema da comitologia instituído com base no artigo 202.º CE, o conceito de «alteração» de um ato de base incluía claramente a função de integração normativa («aditamento de novos elementos»), incluída unicamente na categoria da «competência de execução». Na aceção do artigo 2.º, n.º 2, da Decisão 1999/468, introduzido pela Decisão 2006/512, o recurso ao procedimento de regulamentação com controlo, [...], impunha-se quando fosse conferido à Comissão o poder de adotar medidas de alcance geral tendo por objeto alterar elementos não essenciais do ato de base, nomeadamente suprimindo alguns desses elementos ou completando o ato mediante o *aditamento de novos elementos não essenciais*.

33 — C-88/14, EU:C:2015:304.

34 — Conclusões do advogado-geral P. Mengozzi no processo Comissão/Parlamento e Conselho (C-88/14, EU:C:2015:304, n.º 43).

35 — *Ibidem*.

36 — V. n.ºs 40 e 42 das presentes conclusões.

37 — C-88/14, EU:C:2015:499.

38 — Acórdão Comissão/Parlamento e Conselho (C-88/14, EU:C:2015:499, n.ºs 43 e 44).

47. Pelas razões acima referidas, inclino-me a partilhar da interpretação defendida pelo advogado-geral P. Mengozzi quanto à distinção entre a ação de completar e a ação de alterar o ato de base na aceção do artigo 290.º TFUE. Entendo, portanto, que estes termos visam diferenciar duas categorias de atos delegados *funcionalmente* distintas. No entanto, esta definição pode acabar por deslocar esta dicotomia para o plano da técnica legislativa relativa unicamente à natureza do ato delegado.

4. Caráter exaustivo da distinção constante do artigo 290.º TFUE

48. Sublinho que, no regulamento de base, o legislador utilizou deliberadamente a expressão «definir pormenorizadamente», em vez dos termos «completem» ou «alterem» constantes do artigo 290.º TFUE. Segundo a Comissão, se o legislador tivesse optado por utilizar um dos termos constantes do artigo 290.º TFUE, o artigo 21.º, n.º 3, do regulamento de base deveria ser interpretado com base nestes termos. Todavia, uma vez que o legislador não utilizou nenhum destes termos, a expressão «definir pormenorizadamente» deve ser interpretada exclusivamente no contexto do regulamento de base.

49. Em primeiro lugar, os articulados da Comissão poderiam ser entendidos no sentido de que existiria ainda, segundo a Comissão, uma terceira categoria de atos delegados para além dos atos delegados que completam ou que alteram o ato de base³⁹. No entanto, na audiência, a Comissão negou a existência desta terceira categoria. Assim, a Comissão considera que existem apenas duas categorias de atos delegados: aqueles que completam o ato de base e aqueles que o alteram. Decisivo para determinar os poderes atribuídos à Comissão é que o ato delegado não interfira nos elementos essenciais do ato de base.

50. De acordo com a interpretação do artigo 290.º TFUE acima descrita nos n.ºs 45 a 47, o conceito de «alteração» de um ato na aceção da referida disposição inclui, de um modo geral, qualquer mudança formal que seja aposta no texto do ato, quer se trate de suprimir, acrescentar ou substituir um qualquer elemento do mesmo⁴⁰. Neste contexto, de acordo com as constatações precedentes, importa, além disso, observar que o termo «completar» constante do artigo 290.º TFUE tem caráter técnico. Apesar de, por exemplo, na linguagem corrente, o aditamento de uma nova nota de rodapé ao ato de base ou de um nova parte ao seu anexo poder muito bem ser entendido como uma forma de completar o ato de base, o artigo 290.º TFUE vê aqui uma alteração deste ato⁴¹. Deste modo, nos termos do artigo 290.º TFUE, considera-se estar-se perante uma alteração do regulamento de base, quando se verifica o aditamento de uma parte totalmente nova ao Anexo I deste regulamento, sem uma alteração propriamente dita do texto do regulamento de base ou do seu anexo.

51. Uma vez que os termos «completar» e «alterar» na aceção do artigo 290.º TFUE designam duas categorias de atos delegados funcionalmente distintas⁴², considero que todos os atos delegados adotados pela Comissão com base no artigo 290.º TFUE devem, em princípio, inserir-se numa destas duas categorias. Decisiva é, por conseguinte, a natureza jurídica do ato delegado, que compete ao legislador determinar no exercício do seu poder discricionário⁴³.

39 — V. a terceira interpretação possível referida no n.º 34 das presentes conclusões.

40 — Conclusões do advogado-geral P. Mengozzi no processo Comissão/Parlamento e Conselho (C-88/14, EU:C:2015:304, n.º 41).

41 — A Comissão ilustrou perfeitamente esta dificuldade terminológica através de uma declaração feita na audiência, segundo a qual «[tinha] alterado o ato de base completando-o».

42 — V. n.º 47 das presentes conclusões.

43 — V., por analogia, quanto ao poder discricionário do legislador relativamente à escolha entre o artigo 290.º TFUE e o artigo 291.º TFUE, o acórdão Comissão/Parlamento e Conselho (C-427/12, EU:C:2014:170, n.º 40) e as conclusões do advogado-geral P. Mengozzi no processo Comissão/Parlamento e Conselho (C-88/14, EU:C:2015:304, n.ºs 36 e 37).

52. A distinção formal prevista no artigo 290.º TFUE entre a ação de alterar e a de completar o ato de base permite distinguir *a posteriori* entre os atos delegados, que completaram o ato de base, e aqueles que o alteraram, em função do conteúdo do ato adotado pela Comissão. No entanto, a distinção feita pelo artigo 290.º TFUE não prevê quaisquer critérios jurídicos, de acordo com os quais o legislador deveria escolher entre estas duas alternativas formais. Não é tão pouco possível determinar com base no artigo 290.º TFUE se a Comissão deve completar ou alterar o ato de base, quando a redação da disposição delegante constante do ato de base é ambígua a este respeito.

53. Por este motivo, importa seguidamente continuar a refletir sobre que importância tem o facto de, para a delegação de poderes na Comissão, o legislador decidir utilizar um termo diferente dos termos «completar» ou «alterar» na aceção do artigo 290.º TFUE. Em primeiro lugar, coloca-se, portanto, a questão de saber se, ao utilizar por exemplo, como no artigo 21.º, n.º 3, do regulamento de base, um termo que não corresponde a nenhum dos termos constantes do artigo 290.º TFUE, o legislador deixa à discricção da Comissão a decisão de alterar ou de completar o ato de base na aceção do artigo 290.º TFUE⁴⁴. Em segundo lugar, a interpretação da disposição delegante está intimamente ligada à questão de saber se a habilitação para alterar o ato de base deve ser sempre, como alega o Parlamento, explícita. De acordo com a primeira destas alternativas, a Comissão estaria, em meu entender, habilitada a completar ou a alterar ou mesmo a completar e a alterar o ato de base. Em contrapartida, devendo o poder de alterar ser delegado de forma expressa, não seria possível, nesta última hipótese, proceder a uma alteração do ato de base.

D – Interpretação de uma disposição delegante, na qual não é utilizado nenhum dos termos na aceção do artigo 290.º TFUE, e interpretação do artigo 21.º, n.º 3, do regulamento de base

54. Na opinião do Parlamento, a habilitação para alterar um ato de base deve ser explícita, visto que a alteração interfere diretamente no texto adotado pelo legislador. Por conseguinte, se o legislador utilizou, para a delegação de poderes na Comissão, um termo diferente dos termos «completar» ou «alterar», deverá tratar-se do poder de completar o ato de base. No entanto, na audiência, o Parlamento admitiu que, em certos casos, a utilização de um termo diferente do termo «alterar» pode igualmente significar, na prática, o poder de alterar previsto na aceção do artigo 290.º TFUE⁴⁵.

55. Não obstante, o Parlamento afirma que a disposição delegante do artigo 21.º, n.º 3, do regulamento de base não habilitou a Comissão a alterar este regulamento⁴⁶. Uma vez que várias outras disposições do regulamento de base, por exemplo os n.ºs 1, 2 e 6 do artigo 21.º, habilitam expressa e formalmente a Comissão a alterar o referido regulamento, não há dúvida que o artigo 21.º, n.º 3 não atribui tal poder à Comissão⁴⁷.

44 — Uma segunda alternativa seria obrigar a Comissão a interpretar sempre a disposição delegante para determinar o fim para o qual o poder lhe foi delegado.

45 — A título de exemplo, o Parlamento referiu um ato que, para ter em conta uma certa evolução, delegou na Comissão o poder de «adaptação» de determinado artigo específico ou parte de um anexo. Tal delegação encontra-se, designadamente, prevista no artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento (UE) n.º 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum e que revoga o Regulamento (CE) n.º 637/2008 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho (JO L 347, p. 608).

46 — É interessante notar que, na fase de adoção do regulamento controvertido, o Parlamento considerava que as lacunas deste regulamento poderiam ter sido sanadas mediante uma retificação. Assim, um regulamento delegado que alterasse o regulamento de base poderia ter sido *retificado* de forma a tornar-se um regulamento delegante que completa o regulamento de base. Para esse efeito, teria sido necessário alterar a totalidade do regulamento controvertido, na medida em que a parte VI em questão não poderia ter sido aditada diretamente ao Anexo I do regulamento de base, antes devendo ter sido adotada como um regulamento distinto. É duvidoso que essa alteração pudesse ser levada a cabo através de uma retificação.

47 — Por outro lado, é igualmente legítimo perguntar-se o que pretende o artigo 21.º, n.º 4, do regulamento de base quando refere: «[a] Comissão fica habilitada a adotar atos delegados, nos termos do artigo 26.º, a fim de *eleva*r o limite estabelecido no artigo 14.º, n.º 2, até 20%, no máximo» (itálico meu). Caso se siga a interpretação do Parlamento, «*eleva*r» deveria significar, neste contexto, em princípio também «completar» o ato de base, uma vez que, pelas razões invocadas pelo Parlamento e por falta de uma autorização expressa, não poderia significar «alterar». O aumento do limite exigiria, portanto, um ato distinto. É certo que, num caso particular como este, como foi admitido pelo Parlamento na audiência, poderia tratar-se igualmente do poder de alterar o artigo em causa. No entanto, visto que o caso em apreço não diz respeito à interpretação do artigo 21.º, n.º 4, do regulamento de base, não se deve avançar mais na apreciação deste número.

56. A Comissão responde que não existe qualquer hierarquia entre os atos que completam o ato de base e aqueles que o alteram, antes sendo estes atos equivalentes. Pelo contrário, existe uma relação hierárquica entre os atos legislativos que alteram elementos essenciais de um ato e os atos delegados que completam ou alteram elementos não essenciais de um ato na aceção do artigo 290.º TFUE. Os atos delegados dizem respeito, em todo o caso, a domínios não essenciais do ato de base, que permanecem não essenciais, independentemente de serem objeto de uma alteração do ato de base ou de um ato distinto. O artigo 290.º TFUE não pode ser interpretado no sentido de que a delegação de poderes deve indicar expressamente se a Comissão fica habilitada a completar ou a alterar o regulamento de base⁴⁸.

57. Pelo contrário, o Parlamento considera que a expressão «conteúdo da delegação de poderes» na aceção do artigo 290.º TFUE refere-se precisamente ao tipo de ato que a Comissão pode adotar com base na delegação de poderes, e não tanto ao conteúdo do ato delegado. É da competência do legislador delimitar o conteúdo da delegação de poderes, e esta decisão não pode ser deixada à discricção da Comissão⁴⁹.

58. A meu ver, o Parlamento considera, com muita razão, que compete ao legislador delimitar o conteúdo da delegação de poderes, no qual se inclui a natureza jurídica do ato delegado enquanto ato que completa ou altera o regulamento de base. No presente caso, é, todavia, manifesto que o legislador não definiu a natureza jurídica do ato delegado ou que, pelo menos, a sua escolha não é clara. Com efeito, o artigo 21.º, n.º 3, do regulamento de base não habilita tão-pouco a Comissão de forma expressa a completar o referido regulamento.

59. Independentemente da opinião do Parlamento, não é possível, em meu entender, partir do princípio de que o facto de o artigo 21.º, n.º 3, do regulamento de base não habilitar expressamente a Comissão a alterar este regulamento, significa automaticamente que a Comissão está apenas habilitada a completá-lo. Com efeito, concordo com a Comissão quando esta defende que o artigo 290.º TFUE não contém qualquer indicação de que a ação de alterar interfere mais no ato de base do que a ação de completar, ainda que esta última se traduza em alterações levadas a cabo diretamente no texto⁵⁰. Recordo que o critério determinante é o de que o ato delegado não interfira nos elementos essenciais do ato de base. Esta restrição no plano constitucional refere-se tanto à ação de completar como à ação de alterar o ato de base.

60. Um ato distinto, que complete o ato de base, faz igualmente parte, após a sua adoção, do quadro jurídico do regulamento de base, mesmo não sendo formalmente parte integrante do mesmo. Nos casos de adoção de uma *norma jurídica* totalmente *nova* com base no poder delegado, a diferença entre completar e alterar o ato de base assenta exclusivamente na forma como o ato delegado se encontra redigido, e manifesta-se em termos concretos unicamente no modo como se elaborará uma eventual versão consolidada juridicamente não vinculativa do ato de base. Em ambos os casos, o texto juridicamente vinculativo desta nova norma resulta do ato delegado publicado na série L do *Jornal Oficial da União Europeia*, ato este que *ex hypothesi* não revogou ou substituiu nenhuma das disposições do ato de base⁵¹.

48 — Esclareço que, em conformidade com o artigo 290.º TFUE, os atos legislativos delimitam explicitamente os objetivos, o conteúdo, o âmbito de aplicação e o período de vigência da delegação de poderes. Além disso, a delegação de poderes pode prever as condições aplicáveis à sua revogação e à entrada em vigor dos atos delegados.

49 — O Parlamento afirma igualmente que o regulamento controvertido ameaça a flexibilidade do sistema pretendido pelo regulamento de base, uma vez que a Comissão não poderia alterar *a posteriori* as prioridades de financiamento sendo estas fixadas no anexo do regulamento de base. Considero que esta afirmação assenta em hipóteses incertas e não necessita, por conseguinte, de ser analisada em pormenor. Em meu entender, não existe qualquer motivo para considerar que a Comissão não poderá alterar *a posteriori* um ato delegado por ela adotado para alterar o ato de base, se a delegação de poderes continuar em vigor. Por outro lado, não existe tão-pouco qualquer motivo para considerar que a Comissão pode alterar um ato delegado distinto, isto é, que altere o ato de base, se a delegação de poderes tiver expirado.

50 — Por exemplo, aquando dos trabalhos preparatórios do Tratado constitucional, estas duas categorias de atos delegados eram consideradas como sendo equivalentes [v. Relatório Final do Grupo de Trabalho IX - 'Simplificação', da Convenção Europeia (CONV 424/02, pp. 9 e 10)].

51 — As versões consolidadas dos atos da UE destinam-se a facilitar o acesso à legislação, e as instituições não são responsáveis pelo seu conteúdo. Os textos que fazem fé são publicados na série L do *Jornal Oficial da União Europeia*.

61. Assim, uma vez que não existe qualquer diferença entre os efeitos jurídicos dos atos delegados que completam o ato de base e aqueles que o alteram, não há, na minha opinião, qualquer fundamento para exigir que a delegação de poderes para alterar um ato de base seja expressa, ao passo que a delegação de poderes para o completar não tem necessariamente de o ser. Não existe para tal qualquer razão constitucionalmente relevante ou qualquer razão ligada, por exemplo, ao princípio democrático, ao equilíbrio entre as instituições, à repartição dos poderes entre a União e os Estados-Membros ou ao sistema dos direitos fundamentais. Dado que a distinção entre completar e alterar no que se refere às normas novas é apenas formal, o resultado final seria, por exemplo no caso em apreço, materialmente idêntico, ainda que a Comissão tivesse definido as prioridades de financiamento num regulamento delegado distinto⁵².

62. Há ainda que ter em conta o facto de o legislador da União, se assim o desejar, poder empregar os termos utilizados no artigo 290.º TFUE nas disposições delegantes e, assim, subordinar os poderes da Comissão à adoção de atos conformes com estes conceitos pré-definidos. Portanto, se o legislador considerar importante que não seja atribuído à Comissão o poder de alterar um ato legislativo, o legislador pode regulamentar expressamente esta situação utilizando o termo «completar» na disposição delegante⁵³.

63. As partes pronunciaram-se sobre a extrema importância de uma legislação transparente. Em particular, o Parlamento manifestou a sua preocupação face ao risco de enfraquecimento desta transparência se o Tribunal de Justiça decidir que o poder de alterar um ato de base não necessita de ser concedido de forma expressa. Em meu entender, o mesmo se pode dizer, porém, em geral das disposições delegantes ambíguas.

64. Em seguida, é necessário esclarecer se todas as disposições delegantes devem ser sempre interpretadas no sentido de que significam ou completar ou alterar, ou se a Comissão pode escolher adotar atos que completam e/ou que alteram o ato de base quando o legislador não definiu claramente esta questão.

65. Como referido *supra* no n.º 61, entendo, contrariamente à opinião defendida pelo Parlamento, que o poder de alterar não necessita de ser delegado de forma expressa. Por este motivo, não é possível, a meu ver, considerar que todos os termos utilizados pelo legislador devem ser interpretados no sentido de que significam ou «alterar» ou «completar», com exclusão de outra alternativa⁵⁴. Tendo em conta a heterogeneidade⁵⁵ que caracteriza a prática legislativa a este respeito, a interpretação contrária aumentaria de forma considerável, nomeadamente, a incerteza quanto à questão de saber para que fim foi efetivamente delegado um poder na Comissão. Com efeito, não é, em princípio, possível depreender-se imediatamente se um termo diferente dos termos «completar» ou «alterar» se refere ao poder de completar ou ao poder de alterar, visto que o significado dependeria antes do contexto.

52 — V., igualmente, uma constatação semelhante feita pelo Tribunal de Justiça no acórdão Comissão/Parlamento e Conselho (C-88/14, EU:C:2015:499, n.º 42).

53 — Esta circunstância não se opõe à utilização de outros termos mais claros no texto da disposição. No caso em apreço, a delegação poderia, por exemplo, ter sido formulada nos seguintes termos: «A Comissão fica habilitada a adotar atos delegados que completem o regulamento de base mediante definição das prioridades de financiamento.»

54 — Recordo que, segundo o Parlamento, estes termos significam, em princípio, «completar», sem prejuízo dos casos especiais referidos *supra* na nota 45.

55 — Só o Regulamento (UE) n.º 508/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativo ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas e que revoga os Regulamentos (CE) n.º 2328/2003 (CE) n.º 861/2006 (CE) n.º 1198/2006 e (CE) n.º 791/2007 do Conselho e o Regulamento (UE) n.º 1255/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 149, p. 1) utiliza os termos «determinar» (FI: yksilöidä, FR: déterminer), «precisar» (FI: määrittellä, FR: préciser), «definir» (FI: vahvistaa ou määrittää, FR: établir ou définir) para descrever os poderes delegados na Comissão (v. artigo 32.º, n.º 4, artigo 40.º, n.º 4, artigo 72.º, n.º 4, artigo 102.º, n.º 1, artigo 105.º, n.º 4 e artigo 107.º, n.º 1). Esta situação mostra a variedade de termos utilizados apenas num regulamento.

66. Tal interpretação aumentaria o risco de, no futuro, o Tribunal de Justiça ter de pronunciar-se sobre um número considerável de casos, juridicamente simples, relativos à interpretação de uma disposição delegante ambígua. É inconcebível que o legislador possa, sempre que assim o entenda, impugnar um ato delegado com o fundamento de que este teria completado ou alterado o ato de base de forma errada, quando o erro alegado assenta na interpretação de um termo à partida ambíguo utilizado pelo legislador⁵⁶.

67. Considero também improvável que existam muitos casos em que, com a ajuda dos métodos tradicionais de interpretação do direito da União, se possa afirmar com segurança que um determinado verbo — como «determinar», «definir», «fixar» — utilizado pelo legislador numa disposição delegante significa claramente «completar» ou «alterar», mas não ambos. Numa situação deste tipo, a Comissão seria artificialmente forçada a encontrar a resposta juridicamente «correta» para uma questão que se refere, basicamente, à escolha da técnica legislativa apropriada.

68. Por conseguinte, considero que o artigo 290.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que o legislador pode, escolhendo um termo diferente dos utilizados neste artigo, deixar à discrição da Comissão a decisão de completar ou de alterar o ato de base, desde que, de resto, os objetivos, o conteúdo, o âmbito de aplicação e a duração da delegação de poderes sejam delimitados nos termos do artigo 290.º TFUE e que a delegação de poderes não diga respeito a elementos essenciais do ato de base. Estas condições limitam, em todo o caso, a margem de discricionariedade da Comissão.

69. O ato de base aqui em causa não especifica se a expressão «definir pormenorizadamente» constante do n.º 3 do seu artigo 21.º visa uma ação de completar ou uma ação de alterar. No entanto, de acordo com a interpretação referida no n.º 61 das presentes conclusões, a distinção entre estas duas medidas é puramente formal e sem importância a nível constitucional. Além disso, o Parlamento jamais sustentou que as lacunas a nível de conteúdo do regulamento controvertido seriam, neste caso, suficientes para o anular no âmbito, por exemplo, de uma ação por omissão⁵⁷. Do mesmo modo, não foi alegado que a Comissão teria excedido os seus poderes por ter violado de outra forma as condições da delegação de poderes ou interferido em domínios essenciais do ato de base.

70. Por conseguinte, à luz destes elementos, considero que, ao adotar o regulamento controvertido, a Comissão não excedeu as suas competências no que se refere ao alcance da delegação de poderes. No artigo 21.º, n.º 3, do regulamento de base, o legislador delegou na Comissão o poder de «definir pormenorizadamente as prioridades de financiamento», sem especificar se para tal deveria completar ou alterar o ato de base na aceção do artigo 290.º TFUE. Deste modo, a Comissão podia definir pormenorizadamente as prioridades de financiamento de forma válida aditando uma nova parte ao Anexo I do regulamento de base. Por conseguinte, proponho ao Tribunal de Justiça que negue provimento ao recurso do Parlamento, e que condene, nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, o Parlamento nas despesas efetuadas pela Comissão e, nos termos do artigo 140.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, o Conselho a suportar as suas próprias despesas.

56 — Para compreender a dimensão deste risco, importa, para além disso, ter em conta o número considerável de atos delegados adotados nos vários domínios do direito da União. Um único ato de base pode conter referências a dezenas de atos delegados. V., a este respeito, Berrod, F., e Mestre, C., «L'incidence des considérations organiques sur la distinction entre les actes délégués et les actes d'exécution», *RTD Eur*, janeiro-março 2015, p. 89.

57 — Como foi confirmado na audiência, a insatisfação expressa, desde o início, pelo Parlamento relativamente ao facto de o regulamento controvertido não apresentar qualquer mais-valia em comparação com o regulamento de base e de não ter regulado de forma vinculativa as dotações financeiras (v. n.º 15 das presentes conclusões), não significa, contudo, que o Parlamento tenha pretendido invocar um fundamento legal de anulação.

E – Pedido de manutenção dos efeitos do regulamento controvertido

71. Caso o Tribunal de Justiça decida, contrariamente ao que eu sugiro, anular o regulamento controvertido por abuso de poder, analisarei brevemente, em seguida, o pedido da Comissão de manutenção dos efeitos do regulamento controvertido, formulado com base no artigo 264.º, n.º 2, TFUE. O Parlamento e o Conselho não se opuseram a este pedido, tendo-se antes, pelo contrário, pronunciado a favor da manutenção dos efeitos do regulamento controvertido até este ser substituído por um ato conforme com as disposições aplicáveis.

72. Se se tiver em conta que o recurso do Parlamento se refere mais à forma do regulamento controvertido do que ao seu conteúdo, em relação ao qual as instituições estavam, em última análise, de acordo, o pedido da Comissão é, em meu entender, fundamentado. Anular o regulamento controvertido, sem manter os seus efeitos, poderia ter consequências negativas para a criação do Mecanismo Interligar a Europa, uma vez que este regulamento é indispensável para a existência dos programas de trabalho. Deste modo, a segurança jurídica exige que os efeitos do regulamento controvertido sejam mantidos ao abrigo do artigo 264.º TFUE, caso o Tribunal de Justiça, ao contrário do que proponho, anule o referido regulamento.

VI – Conclusão

73. À luz das considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que decida nos termos seguintes:

- Negue provimento ao recurso do Parlamento Europeu.
- Condene o Parlamento Europeu a suportar as suas próprias despesas e a suportar as despesas efetuadas pela Comissão Europeia.
- Condene o Conselho da União Europeia a suportar as suas próprias despesas.