ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
(Terceira Secção)
13 de Março de 2003 *

No processo T-340/00,

Comunità montana della Valnerina, representada por E. Cappelli e P. De Caterini, advogados, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

apoiada pela

República Italiana, representada por U. Leanza e G. Aiello, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

interveniente,

* Língua do processo: italiano.

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por C. Cattabriga, na qualidade de agente, assistida por M. Moretto, advogado, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida,

que tem por objecto um pedido de anulação da Decisão C(2000) 2388 da Comissão, de 14 de Agosto de 2000, que suprime a contribuição financeira concedida à Comunità montana della Valnerina pela Decisão C(93) 3182 da Comissão, de 10 de Novembro de 1993, respeitante à concessão de uma contribuição do FEOGA, Secção «Orientação», em conformidade com o Regulamento (CEE) n.° 4256/88 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1988, que estabelece disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.° 2052/88 no que respeita ao FEOGA, Secção «Orientação» (JO L 374, p. 25), no quadro do projecto n.° 93.IT.06.016, denominado «Projecto-piloto e de demonstração nas áreas silvi-agro-alimentares em zonas marginais de colinas (França, Itália)»,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Terceira Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, J. Azizi e M. Jaeger, juízes,

secretário: J. Palacio González, administrador principal,

vistos os autos e após a audiência de 14 de Novembro de 2002,

profere o presente

Acórdão

Quadro jurídico

1 No intuito de reforçar a coesão económica e social na acepção do artigo 158.° CE, o Regulamento (CEE) n.° 2052/88 do Conselho, de 24 de Junho de 1988, relativo às missões dos fundos com finalidade estrutural, à sua eficácia e à coordenação das suas intervenções, entre si, com as intervenções do Banco Europeu de Investimento e com as dos outros instrumentos financeiros existentes (JO L 185, p. 9), atribuiu aos fundos estruturais a missão de, nomeadamente, promover o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas, bem como acelerar a adaptação das estruturas agrícolas e promover o desenvolvimento das zonas rurais, na perspectiva da reforma da política agrícola comum [artigo 1.°, n.os 1 e 5, alíneas a) e b)]. Este regulamento foi alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 2081/93 do Conselho, de 20 de Julho de 1993 (JO L 193, p. 5).

2 Na sua versão inicial, o artigo 5.°, n.° 2, alínea e), do Regulamento n.° 2052/88 dispunha que a intervenção financeira dos fundos estruturais pode assumir a forma de um apoio à assistência técnica e aos estudos preparatórios da definição das acções. Na sua versão modificada pelo Regulamento n.° 2081/93, dispõe que a intervenção financeira dos fundos estruturais pode assumir a forma de um apoio à assistência técnica, incluindo as medidas de preparação, apreciação, acompanhamento e avaliação das acções e os projectos-piloto e de demonstração.

3 Em 19 de Dezembro de 1988, o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.º 4256/88 que estabelece disposições de aplicação do Regulamento n.º 2052/88 no que respeita ao FEOGA, Secção «Orientação» (JO L 374, p. 25). Este regulamento foi alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 2085/93 do Conselho, de 20 de Julho de 1993 (JO L 193, p. 44).

4 O artigo 8.º do Regulamento n.º 4256/88 enunciava, na sua versão original, que a contribuição do FEOGA para a realização da intervenção referida no artigo 5.º, n.º 2, alínea e), do Regulamento n.º 2052/88 pode abranger, nomeadamente, a realização de projectos-piloto relativos à promoção do desenvolvimento das zonas rurais, incluindo o desenvolvimento e a valorização das florestas (primeiro travessão) e a realização de projectos de demonstração destinados a mostrar aos agricultores as possibilidades reais de sistemas, métodos e técnicas de produção correspondentes aos objectivos da reforma da política agrícola comum (quarto travessão). Na sua versão modificada pelo Regulamento n.º 2085/93, este artigo dispõe que, no cumprimento das suas missões, o FEOGA pode financiar, até ao limite de 1% da sua dotação anual, nomeadamente, a realização de projectos-piloto relativos à adaptação das estruturas agrícolas e silvícolas e à promoção do desenvolvimento rural, e a realização de projectos de demonstração, incluindo projectos relativos ao desenvolvimento e à valorização das florestas, bem como projectos relativos à transformação e comercialização de produtos agrícolas destinados a demonstrar as possibilidades reais de sistemas, métodos e técnicas de produção e de gestão que correspondem aos objectivos da política agrícola comum.

5 Em 19 de Dezembro de 1988, o Conselho adoptou igualmente o Regulamento (CEE) n.º 4253/88 que estabelece as disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 2052/88 no que respeita à coordenação entre as intervenções dos diferentes fundos estruturais, por um lado, e estas e as do Banco Europeu de Investimento e dos outros instrumentos financeiros existentes, por outro (JO L 374, p. 1). Este regulamento foi alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 2082/93 do Conselho, de 20 de Julho de 1993 (JO L 193, p. 20).

6 O artigo 24.º do Regulamento n.º 4253/88, modificado, prevê, no que respeita à redução, à suspensão e à supressão da contribuição:

«1. Se a realização de uma acção ou de uma medida parecer não justificar, nem em parte nem na totalidade, a contribuição financeira que lhe foi atribuída, a Comissão procederá a uma análise adequada do caso no âmbito da parceria, solicitando nomeadamente ao Estado-Membro ou às autoridades por ele designadas para a execução da acção que apresentem as suas observações num determinado prazo.

2. Após essa análise, a Comissão poderá reduzir ou suspender a contribuição para a acção ou para a medida em causa se a análise confirmar a existência de uma irregularidade ou de uma alteração importante que afecte a natureza ou as condições de execução da acção ou da medida, e para a qual não tenha sido solicitada a aprovação da Comissão.

3. Qualquer verba que dê lugar a reposição deve ser devolvida à Comissão. As verbas não devolvidas são acrescidas de juros de mora, em conformidade com as disposições do Regulamento Financeiro e segundo as regras a adoptar pela Comissão, de acordo com os processos referidos no título VIII.»

Factos na origem do litígio

7 A Comunità montana della Valnerina (a seguir «recorrente») é uma colectividade local territorial italiana, instituída pela região da Umbria (Itália).

8 Em Junho de 1993, a recorrente apresentou à Comissão um pedido de financiamento de um projecto-piloto e de demonstração nas áreas silvi-agro-alimentares em zonas marginais de colinas (projecto n.° 93.IT.06.016, a seguir «projecto»).

9 Resulta do projecto que o seu objectivo geral era a realização e a demonstração-piloto de duas áreas silvi-agro-alimentares, uma pela recorrente na Valnerina (Itália) e outra pela associação Route des Senteurs na Drôme provençale (França) (a seguir «Route des Senteurs»), com o objectivo de criar e de desenvolver actividades alternativas, como o turismo rural, paralelamente às actividades agrícolas habituais. O projecto previa especialmente a criação de dois centros de promoção e de coordenação turísticos, o desenvolvimento da produção de produtos típicos alimentares locais, tais como as trufas, a espelta ou as plantas aromáticas, uma melhor integração dos diferentes produtores activos nas regiões em causa, bem como a valorização e a reabilitação ambientais dessas regiões.

10 Pela decisão C(93) 3182 de 10 de Novembro de 1993, dirigida à recorrente e à Route des Senteurs, a Comissão concedeu ao projecto uma subvenção do FEOGA, Secção «Orientação» (a seguir «decisão de concessão»).

11 Nos termos do artigo 1.°, segundo parágrafo, da decisão de concessão, a recorrente e a Route des Senteurs eram as «responsáveis» do projecto. Nos termos do artigo 2.° da decisão de concessão, o período de realização do projecto foi fixado em trinta meses, ou seja, de 1 de Outubro de 1993 a 31 de Março de 1996.

12 Nos termos do artigo 3.°, primeiro parágrafo, da decisão de concessão, o custo total elegível do projecto era de 1 817 117 ecus e a contribuição financeira máxima da Comunidade foi fixada em 908 558 ecus.

13 O anexo I da decisão de concessão continha uma descrição do projecto. No ponto 5 desse anexo, a recorrente era designada como sendo a «beneficiária» da contribuição financeira e a Route des Senteurs como sendo «a outra responsável do projecto». No ponto 8 desse mesmo anexo figurava um plano financeiro do projecto com uma repartição dos custos atribuídos às diferentes acções do projecto. As acções do projecto e os custos a elas correspondentes eram divididos em quatro partes, devendo a recorrente e a Route des Senteurs realizar cada uma as acções previstas em duas dessas quatro partes.

14 O anexo II da decisão de concessão fixava as condições financeiras relativas à concessão da contribuição. Em especial, era precisado que, se o beneficiário da contribuição financeira pretendesse modificar substancialmente as operações descritas no anexo I, devia informar previamente desse facto a Comissão e obter o acordo desta (n.° 1). Em conformidade com o ponto 2 desse anexo, o benefício da concessão da contribuição era subordinado à realização de todas as operações indicadas no anexo I da decisão de concessão. Além disso, o anexo II previa que a contribuição financeira era paga directamente à recorrente enquanto beneficiária da contribuição que devia encarregar-se de pagar à Route des Senteurs (n.° 4); que a Comissão era autorizada, para a verificação das informações financeiras relativas às diferentes despesas, a pedir para examinar qualquer documento justificativo original ou a sua cópia autenticada conforme e a proceder a esse exame directamente no local ou a pedir o envio dos documentos em questão (n.° 5); que o beneficiário devia conservar à disposição da Comissão, durante cinco anos a contar do último pagamento da Comissão, todos os originais dos documentos comprovativos das despesas (n.° 6); que a Comissão podia, a todo o momento, pedir ao beneficiário o envio de relatórios relativo ao estado de adiantamento das obras e/ou aos resultados técnicos obtidos (n.° 7) e que o beneficiário devia manter à disposição da Comunidade os resultados obtidos graças à realização do projecto, sem que isso desse origem a pagamentos complementares (n.° 8). Por último, no ponto 10 do anexo II, era essencialmente determinado que, se uma das condições mencionadas neste anexo não fosse respeitada ou se fossem realizadas acções não previstas no anexo I, a Comissão podia suspender, reduzir ou anular a contribuição e exigir a reposição do que tinha sido pago, caso em que o beneficiário tinha a faculdade de enviar previamente as suas observações num prazo fixado pela Comissão.

15 Em 2 de Dezembro de 1993, a Comissão pagou à recorrente um primeiro adiantamento correspondente a cerca de 40% do montante da contribuição comunitária prevista e a recorrente, por sua vez, pagou à Route des Senteurs os montantes correspondentes aos custos das acções do projecto que deviam ser realizadas por esta última.

16 Em 27 de Dezembro de 1994, a recorrente enviou à Comissão um primeiro relatório relativo ao estado de adiantamento do projecto e às despesas já efectuadas relativamente a cada uma das acções previstas. Simultaneamente, pediu o pagamento de um segundo adiantamento, certificando, nomeadamente, que dispunha das provas de pagamento correspondentes às despesas efectuadas, por um lado, e que as acções já realizadas estavam em conformidade com as descritas no anexo I da decisão de concessão, por outro.

17 Em 18 de Agosto de 1995, a Comissão pagou à recorrente um segundo adiantamento correspondente a cerca de 30% do montante da contribuição comunitária e a recorrente, por sua vez, pagou à Route des Senteurs o montante correspondente aos custos das acções do projecto que deviam ser realizadas por esta última.

18 Em Junho de 1997, a recorrente enviou à Comissão o relatório final relativo à execução do projecto. Ao mesmo tempo, a recorrente solicitou o pagamento do saldo da contribuição comunitária e juntou novamente um certificado que corresponde, essencialmente, ao mencionado no n.º 16 *supra*.

19 Em 12 de Agosto de 1997 a Comissão, comunicou à recorrente que tinha iniciado uma operação geral de verificação técnica e contabilística de todos os projectos financiados nos termos do artigo 8.º do Regulamento n.º 4256/88, incluindo o projecto em questão no caso em apreço, e convidou a recorrente a apresentar, em

conformidade com o ponto 5 do anexo II da decisão de concessão, uma lista de todos os documentos justificativos relativos às despesas elegíveis que tinham sido efectuadas no quadro da execução do projecto, bem como uma cópia autenticada conforme ao original de cada um desses justificativos.

20 Em 25 de Agosto de 1997, a recorrente enviou à Comissão determinados documentos e um resumo do relatório final relativo à execução do projecto.

21 Por ofício de 6 de Março de 1998, a Comissão informou a recorrente da sua intenção de proceder a um controlo no local relativo à realização do projecto.

22 O controlo no local decorreu, no que diz respeito à recorrente, de 23 a 25 de Março de 1998 e, no que diz respeito à Route des Senteurs, de 4 a 6 de Maio de 1998.

23 Em 6 de Abril de 1998, a recorrente enviou à Comissão determinados documentos por esta solicitados aquando do controlo no local.

24 Em 5 de Novembro de 1998, a recorrente e a Route des Senteurs pediram à Comissão que procedesse à aprovação final do projecto e ao pagamento do saldo da contribuição comunitária.

25 Por ofício de 22 de Março de 1999, a Comissão informou a recorrente de que, em conformidade com o artigo 24.° do Regulamento n.° 4253/88 modificado, tinha procedido a uma apreciação da contribuição financeira relativa ao projecto e que, demonstrando essa apreciação elementos susceptíveis de constituírem irregula-

ridades, tinha decidido dar início ao processo previsto no mencionado artigo do Regulamento n.° 4253/88, modificado, e no ponto 10 do anexo II da decisão de concessão (a seguir «ofício de início do processo». Nesse ofício, de que a Comissão enviou cópia à Route des Senteurs, precisou esses diferentes elementos e especificamente no respeitante às acções que estavam a cargo, por um lado, da recorrente e, por outro, da Route des Senteurs.

26 Em 17 de Maio de 1999, a recorrente apresentou as suas observações em resposta às suspeitas da Comissão e alguns outros documentos (a seguir «observações sobre o ofício de início do processo»).

27 Por decisão de 14 de Agosto de 2000, dirigida à República Italiana e à recorrente e notificada esta última em 21 de Agosto de 2000, a Comissão, nos termos do artigo 24.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88, modificado, suprimiu a contribuição financeira concedida ao projecto e pediu à recorrente a reposição da totalidade da contribuição já paga (a seguir «decisão impugnada»).

28 No nono considerando da decisão impugnada, a Comissão enumerou onze irregularidades na acepção do artigo 24.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88, modificado, das quais cinco relativas às acções realizadas pela Route des Senteurs e seis referentes a acções realizadas pela recorrente.

29 Por cartas de 14 de Setembro e 2 de Outubro de 2000, a recorrente pediu à Route des Senteurs a restituição das verbas que lhe tinham sido pagas para a realização do projecto e pelas quais era responsável. Simultaneamente, a recorrente solicitou à Route des Senteurs que lhe enviasse os elementos susceptíveis de provar o carácter errado e ilegal da decisão impugnada a fim de elaborar uma linha comum de defesa.

30 Em 20 de Outubro de 2000, a Route des Senteurs respondeu, essencialmente, que, em sua opinião, a decisão impugnada era injustificada.

Tramitação processual e pedidos das partes

31 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 7 de Novembro de 2000, a recorrente interpôs o presente recurso.

32 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 12 de Abril de 2001, a República Italiana pediu para intervir em apoio da recorrente. Por despacho de 1 de Junho de 2001, o presidente da Terceira Secção do Tribunal deferiu esse pedido. A interveniente apresentou suas alegações e as outras partes apresentaram observações sobre essas alegações nos prazos fixados.

33 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal de Primeira Instância (Terceira Secção) decidiu iniciar a fase oral do processo e, no âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 64.° do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, colocou por escrito questões às partes. As partes satisfizeram esses pedidos.

34 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a decisão impugnada;

— condenar a Comissão nas despesas.

35 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar o recurso improcedente;

— condenar a recorrente nas despesas.

36 A República Italiana apoia os pedidos da recorrente.

Questão de direito

37 A recorrente invoca quatro fundamentos. O primeiro fundamento assenta na violação dos princípios da não discriminação e da proporcionalidade, na medida em que a Comissão não limitou o seu pedido de reposição da contribuição às verbas correspondentes à parte do projecto que, por força da decisão de concessão, devia ser realizada pela recorrente. O segundo fundamento assenta em erros cometidos pela Comissão quanto às diferentes irregularidades na realização da parte do projecto que estava a cargo da própria recorrente, bem como em violações do dever de fundamentação e do direito de defesa. O terceiro fundamento é relativo à violação do princípio da proporcionalidade e do artigo 24.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88, modificado, na parte em que a Comissão solicitou a reposição da totalidade da contribuição na medida em que foi concedida para a realização de acções pela recorrente. O quarto fundamento assenta em desvio de poder.

1. *Quanto ao primeiro fundamento, assente na violação dos princípio da não discriminação e da proporcionalidade na medida em que a Comissão não limitou o seu pedido de reposição da contribuição financeira à parte do projecto que devia ser realizada pela recorrente*

Argumentos das partes

38 A recorrente alega que a decisão impugnada viola os princípios da não discriminação e da proporcionalidade na medida em que a Comissão não limitou o seu pedido de reposição da contribuição financeira às verbas correspondentes à parte do projecto que, por força da decisão de concessão, devia ser realizada por esta, mas exigiu-lhe a reposição integral da contribuição financeira.

39 A recorrente considera que, mesmo que, formalmente, se tratasse de um projecto único com financiamento único e mesmo que, formalmente, fosse a beneficiária única da contribuição financeira, também não deixa de ser verdade que as acções previstas no quadro do projecto deviam ser realizadas em duas partes distintas, que deviam ser geridas autonomamente por ela e pela Route des Senteurs. Além disso, observa que, na decisão impugnada, a Comissão formulou onze acusações relativas a irregularidades na realização do projecto das quais cinco são respeitantes a acções que deviam ser levadas a cabo pela Route des Senteurs e seis referentes a acções que ela própria devia efectuar.

40 A República Italiana considera que, na apreciação das irregularidades controvertidas, a Comissão deveria ter em consideração a responsabilidade própria de cada uma das duas responsáveis das acções previstas, dado que essas acções eram distintas e autónomas. A Comissão deveria consequentemente tomar uma decisão ponderada sem penalizar a recorrente mais do que o necessário ao imputar-lhe também a responsabilidade das irregularidades cometidas pela Route des Senteurs.

41 A República Italiana considera que os argumentos da Comissão relativos à unicidade do projecto e ao papel da recorrente como única beneficiária do projecto não são convincentes, porque assentam na confusão entre, por um lado, as obrigações de natureza administrativa impostas à beneficiária e, por outro, a responsabilidade efectiva das duas parceiras do projecto para as diferentes acções previstas no seu âmbito. Assim, segundo a República Italiana, se a Comissão desejasse sancionar a recorrente através da supressão integral da contribuição financeira em vez da sua redução, deveria demonstrar a violação das obrigações administrativas que incumbiam à recorrente enquanto beneficiária da contribuição financeira.

42 Além disso, a República Italiana é de opinião que a argumentação da recorrente é baseada numa interpretação puramente formal e errada da decisão de concessão. Com efeito, recorda que, no artigo 1.°, segundo parágrafo, dessa decisão, tanto a recorrente como a Route des Senteurs eram qualificadas de «responsáveis do projecto». Ora, se o conceito de «responsabilidade» tem algum significado, este só poderia residir na imputabilidade das irregularidades invocadas às diferentes responsáveis das acções financiadas no quadro do projecto.

43 A Comissão considera que, sem que seja necessário interrogar-se sobre a questão de saber se as irregularidades verificadas eram total ou apenas parcialmente imputáveis à recorrente, tinha o direito de pedir a esta última a reposição da totalidade dos montantes pagos para a execução do projecto.

44 Em primeiro lugar, a Comissão observa que se tratava de um projecto único que tinha um objectivo único, ou seja, a realização de duas áreas silvi-agro-alimentares em dois contextos territoriais diferentes da Comunidade. Observa efectivamente que o projecto foi aprovado por uma só decisão com base num financiamento único e isto a favor de um único beneficiário, concretamente, a recorrente.

45 Em segundo lugar, a Comissão considera que resulta da decisão de concessão que, enquanto beneficiária da contribuição financeira, só a recorrente era considerada financeiramente responsável em relação à Comunidade.

46 Com efeito, segundo a Comissão, resulta já do texto dos anexos da decisão de concessão que a recorrente era a única operadora financeiramente responsável em relação à Comunidade, ao passo que a Route des Senteurs era simplesmente encarregada da execução de uma parte do projecto, na medida em que, tanto no ponto 5 do anexo I como no ponto 4 do anexo II, a recorrente era qualificada de «beneficiária» da contribuição, ao passo que a Route des Senteurs tinha apenas a qualidade de «outra responsável do projecto». A Comissão é de opinião que, contrariamente ao que sustenta a República Italiana, o conceito de «responsável do projecto» não significa que eventuais irregularidades na execução do projecto devem ser imputadas à parte que as cometeu. Esta interpretação negligenciaria não apenas a unicidade do projecto mas também o facto de a responsabilidade financeira deste em relação às Comunidades incidir integralmente sobre o beneficiário, quer dizer, no caso em apreço, sobre a recorrente.

47 Em seguida, a Comissão sublinha que, com base na decisão de concessão, apenas o beneficiário da contribuição tem competência para pedir à Comissão o pagamento das verbas concedidas no âmbito da contribuição. Além disso, é ao beneficiário que compete pagar as verbas correspondentes à outra parte encarregada da execução do projecto, como aliás foi feito no caso em apreço.

48 Além disso, a Comissão é de opinião que resulta também do ponto 10 do anexo II da decisão de concessão que, como beneficiária da contribuição financeira, a recorrente era obrigada a responder financeiramente em relação à Comunidade por todas as irregularidades que possam ser verificadas no âmbito da execução do projecto sem ter que tomar em conta a questão de saber a qual das partes essas irregularidades eram imputáveis. Com efeito, por força desta disposição, só a beneficiária, e não outros responsáveis da execução do projecto, tem a faculdade de apresentar à Comissão observações antes da adopção de uma decisão de supressão da contribuição.

49 A Comissão acrescenta que a circunstância segundo a qual certas irregularidades verificadas na decisão impugnada eram imputáveis à Route des Senteurs e não à recorrente pode apenas desempenhar um papel no âmbito das relações entre essas duas partes. Nestes termos, competiria à recorrente, enquanto beneficiária da contribuição, proteger-se adequadamente em relação à sua parceira através de instrumentos apropriados de direito privado, tais como as garantias bancárias.

50 Em terceiro lugar, a Comissão alega que resulta dos autos que a recorrente estava plenamente consciente das suas responsabilidades financeiras em relação à Comunidade que decorriam da sua qualidade de única beneficiária da contribuição financeira. Com efeito, por um lado, a Comissão observa que a recorrente declarou formalmente, no âmbito dos pedidos de pagamento do segundo adiantamento e do saldo da contribuição, que os dados comunicados nos quadros anexos aos pedidos correspondiam fielmente às despesas efectuadas não apenas por ela mas também pela Route des Senteurs e que as acções realizadas correspondiam a todas as descritas na decisão de concessão. Por outro lado, a Comissão chama a atenção para o facto de, após a notificação da decisão impugnada, a recorrente, por carta de 14 de Setembro de 2000, ter reclamado à Route des Senteurs a reposição da parte dos adiantamentos pagos a esta última para a realização das acções que lhe incumbiam.

Apreciação do Tribunal

51 Há que examinar se, nas circunstâncias concretas do caso em apreço, a Comissão tinha o direito de pedir à recorrente a reposição integral da contribuição para a realização de todo o projecto ou se, pelo contrário, por força dos princípios gerais de direito invocados pela recorrente, a Comissão devia, de qualquer modo, limitar o seu pedido de reposição às quantias correspondentes à parte do projecto que, por força da decisão de concessão, devia ser realizada pela própria recorrente.

52 Em primeiro lugar, há que referir que, em caso de concessão de uma contribuição a um projecto cuja realização incumbe a várias partes, a regulamentação aplicável não especifica a qual das partes a Comissão deve pedir a reposição da contribuição no caso de irregularidades cometidas na execução do projecto por uma ou várias dessas partes.

53 Do mesmo modo, há que observar que, contrariamente ao que a recorrente, apoiada pela República Italiana, parece afirmar, não pode, de modo geral, ser censurado à Comissão, em tal situação, designar, na decisão de concessão da contribuição, uma das partes responsáveis da execução do projecto como sendo não apenas o seu único interlocutor mas também a única parte que, em caso de irregularidades cometidas por uma das partes em causa, é financeiramente responsável em relação à Comunidade pela totalidade do projecto. Com efeito, mesmo numa situação em que o projecto é concebido de tal forma que a execução das diferentes acções previstas no seu âmbito é claramente atribuída a cada uma das diferentes partes em causa, esse sistema é justificado no interesse da eficácia da acção comunitária, tanto à luz do princípio da boa administração como do imperativo de uma boa gestão financeira do orçamento comunitário. Assim, esse sistema não pode, enquanto tal, ser considerado contrário aos princípios da proporcionalidade e da não discriminação.

54 No entanto, há que ter em conta que uma eventual obrigação de reposição de uma contribuição financeira pode originar consequências graves para as partes envolvidas. Assim, o princípio da segurança jurídica exige que o direito aplicável à execução do contrato seja suficientemente claro e preciso a fim de as partes poderem conhecer sem ambiguidade os seus direitos e obrigações e tomar as suas disposições em consequência, ou seja, no presente contexto, chegar a um acordo, antes da concessão da contribuição financeira, sobre os instrumentos adequados de direito privado que permitam proteger os seus interesses financeiros uma em relação à outra.

55 Por conseguinte, no que diz respeito ao caso em apreço, há que considerar que a Comissão só podia, sem violar o princípio da proporcionalidade, pedir apenas à

recorrente a reposição da contribuição financeira que foi concedida para a realização de acções por ela e pela Route des Senteurs se os termos da decisão de concessão e os seus anexos fossem suficientemente claros e precisos de modo que a recorrente, como operadora prudente e avisada, devesse necessariamente saber que em caso de irregularidades de execução do projecto, independentemente de serem imputáveis à Route des Senteurs ou ela própria, era a única parte financeiramente responsável em relação à Comunidade pela totalidade da contribuição financeira concedida.

56 Ora, há que referir, antes de mais, que a decisão de concessão e os seus anexos não prevêem expressamente que, em caso de irregularidades verificadas na execução do projecto, a recorrente era financeiramente responsável em relação à Comunidade pela totalidade do projecto.

57 Em seguida, há que examinar se, nas circunstâncias específicas do caso em apreço, a recorrente devia, apesar da inexistência de uma disposição expressa nesse sentido na decisão de concessão, compreender o âmbito das suas responsabilidades financeiras em relação à Comunidade no sentido preconizado pela Comissão.

58 Em primeiro lugar, a Comissão invoca que, na decisão de concessão e no seu anexo II, a recorrente era designada como sendo a «beneficiária da contribuição», quando tanto esta como a Route des Senteurs eram aí qualificadas de «responsáveis do projecto». A Comissão sublinha também que resulta dos pontos 1, 4, 6 a 8 e 10 do anexo II da decisão de concessão que é apenas ao «beneficiário da contribuição» que a decisão de concessão conferiu certos direitos e obrigações em relação à Comunidade.

59 A este respeito, há que observar que, nos termos do ponto 1 do anexo II da decisão de concessão, em caso de alterações das operações descritas no anexo I, o «beneficiário da contribuição» é obrigado a informar desse facto previamente a

Comissão e obter o seu acordo. Por força dos n.os 6 a 8 do anexo II da referida decisão, o «beneficiário da contribuição» tem a obrigação, essencialmente, de tomar as medidas necessárias a fim de que a Comissão possa, se considerar oportuno, assegurar a boa execução do projecto, bem como ter à sua disposição os resultados obtidos graças à realização do projecto. Ora, contrariamente ao que sustenta a Comissão, essas diferentes disposições não dizem respeito às relações financeiras enquanto tais entre a Comunidade e as partes responsáveis pela execução do projecto. Pelo contrário, são relativas a diferentes modalidades de execução do projecto. Segundo essas modalidades, a recorrente poderia ser qualificada de única interlocutora da Comissão quanto à execução do projecto.

60 Todavia, é um facto que o ponto 4 do anexo II da decisão de concessão diz respeito a um aspecto preciso das relações financeiras entre a Comissão e os responsáveis da execução do projecto. Com efeito, em conformidade com essa disposição, a contribuição devia ser paga directamente à recorrente, enquanto «primeiro organismo beneficiário», a quem incumbia pagar à Route des Senteurs as quantias correspondentes às acções a cargo desta última. No entanto, há que sublinhar que esta disposição precisa unicamente de que modo a contribuição concedida devia ser paga às partes mas não indica, em contrapartida, de que modo essa contribuição devia ser restituída à Comissão em caso de irregularidades verificadas na execução do projecto.

61 Do mesmo modo, no ponto 10 do anexo II da decisão de concessão, estava regulamentado outro aspecto preciso das relações financeiras entre a Comunidade e os responsáveis da execução do projecto, ou seja, essencialmente que, antes de qualquer suspensão, redução ou anulação da contribuição, o «beneficiário da contribuição» podia previamente enviar as suas observações no prazo fixado pela Comissão quanto às acusações por esta invocadas. Ora, contrariamente ao que sustenta a Comissão, não decorre necessariamente do facto de, por força dessa disposição, o benefício do direito de defesa relativamente às acusações formuladas pela Comissão ser limitado apenas ao «beneficiário da contribuição» que era igualmente este que, em caso de irregularidades cometidas na execução do projecto por uma ou outra parte, era o único financeiramente responsável em relação à Comunidade pela totalidade da contribuição concedida.

62 Em segundo lugar, em relação ao argumento da Comissão segundo o qual, no caso em apreço, tratava-se de um projecto único, aprovado por uma só decisão a favor de um único beneficiário e que tem um objectivo e um financiamento único, há que salientar, em primeiro lugar, que a decisão de concessão, mesmo que consistisse num acto jurídico único, foi dirigido tanto à recorrente como à Route des Senteurs. Esta simples circunstância é, em princípio, susceptível de criar vínculos jurídicos directos entre, por um lado, a Comunidade e, por outro, cada um dos destinatários da decisão de concessão.

63 Por outro lado, embora seja um facto que o projecto foi concebido para responder a um objectivo único e era baseado num financiamento único, também é verdade que consistia em várias acções que estavam claramente circunscritas tanto do ponto de vista financeiro como do ponto de vista dos objectivos a atingir. Ora, nessa situação, há que considerar que, ao dirigir a decisão de concessão não apenas à recorrente mas também à Route des Senteurs, a Comissão criou vínculos jurídicos directos não apenas com a recorrente mas também com a Route des Senteurs, de modo que a recorrente podia, pelo menos à primeira vista, pressupor legitimamente que, em caso de irregularidades na execução do projecto cometidas pela Route des Senteurs, seria a essa parte que a Comissão dirigiria o seu pedido de reposição da parte da contribuição correspondente às acções que deviam ser realizadas por esta última.

64 Em terceiro lugar, como a República Italiana observou justamente, a não clareza dos termos da decisão de concessão e dos seus anexos quanto à responsabilidade financeira das partes em relação à Comunidade na execução do projecto é ainda reforçada pela utilização dos termos «beneficiário da contribuição» e «responsáveis do projecto»: em virtude das diferentes disposições do anexo II da decisão de concessão (v. n.° 14 *supra*), a Comissão deu a esses termos um significado diferente daquele que lhe é dado habitualmente. Com efeito, tendo em conta os direitos e obrigações da recorrente que decorrem dessas diferentes disposições do anexo II da decisão de concessão e, em conformidade com as intenções da Comissão, a recorrente tinha, na realidade, o papel de única responsável pela boa execução do projecto. Em contrapartida, a Route des Senteurs era beneficiária da

contribuição nos mesmos termos que a recorrente. Com efeito, em conformidade com o ponto 4 do anexo II da decisão de concessão, a contribuição financeira era paga pela Comissão através da conta bancária da recorrente que era obrigada, em seguida, a transferir para a Route des Senteurs as quantias correspondentes às acções que incumbiam a esta última. Por conseguinte, em vez de clarificar o âmbito das responsabilidades que incumbiam às partes em causa, a utilização desses termos na decisão de concessão pôde contribuir para semear a dúvida a esse respeito.

65 No final da análise precedente, há que considerar que, no que diz respeito à questão da responsabilidade financeira das partes em causa em relação à execução do projecto, a decisão de concessão não é suficientemente clara e precisa para responder à exigência de segurança jurídica indispensável em razão das consequências graves que envolve a reposição de uma contribuição financeira para as partes. Além disso, as imprecisões e as aparentes contradições reveladas no texto da decisão de concessão e dos seus anexos devem ser consideradas de tal modo importantes que o objectivo prosseguido pela Comissão, ou seja, de só haver uma única parte financeiramente responsável pela boa execução do projecto, embora ele seja, em princípio, justificado (v. n.° 53 *supra*), não pode ser validamente invocado no caso em apreço. Assim, há que considerar que, no caso vertente, a concretização desse objectivo realizado através da decisão impugnada, que exige apenas à recorrente a reposição integral da contribuição, independentemente da investigação do responsável efectivo e material das irregularidades verificadas na realização do projecto é uma medida desproporcionada em relação aos inconvenientes causados à recorrente pelo pedido de reposição da totalidade da contribuição já concedida. Ora, há que recordar que o princípio da proporcionalidade impõe, tal como foi referido pela jurisprudência constante, que os actos das instituições comunitárias não ultrapassem os limites do que é adequado e necessário para atingir o objectivo pretendido (v., nomeadamente, acórdãos do Tribunal de Justiça de 17 de Maio de 1984, Denkavit Nederland, 15/83, Recueil, p. 2171, n.° 25, e do Tribunal de Primeira Instância de 19 de Junho de 1997, Air Inter/Comissão, T-260/94, Colect., p. II-997, n.° 144).

66 Por conseguinte, ao exigir à recorrente a reposição da totalidade da contribuição já paga sem limitar esse pedido à parte do projecto que devia ser por ela realizada, a Comissão infringiu o princípio da proporcionalidade.

67 Esta conclusão não pode ser infirmada pelo argumento suscitado pela Comissão segundo o qual a recorrente estaria plenamente consciente das suas responsabilidades financeiras em relação à Comunidade que decorriam da sua qualidade de único «beneficiário da contribuição». Com efeito, como resulta do que foi decidido nos n.os 54 e 55 *supra*, uma vez que a decisão de concessão que fixa os direitos e obrigações das partes que decorrem da concessão da contribuição, é o mais tardar no momento da concessão da contribuição que a Comissão é obrigada a informar as partes, de modo claro e preciso, das obrigações financeiras que lhes incumbem por esse facto. De qualquer modo, a Comissão não pode invocar que a recorrente declarou formalmente, no âmbito dos pedidos de pagamento do segundo adiantamento e do saldo da contribuição financeira, que os dados comunicados nos quadros anexos a essas declarações correspondiam fielmente às despesas efectuadas não apenas por ela mas também pela Route des Senteurs e que as acções realizadas correspondiam a todas as descritas na decisão de concessão. Com efeito, essas declarações, por mais importantes que sejam, não eram respeitantes às relações financeiras entre os responsáveis da execução do projecto e a Comunidade e não excluíam por esse facto que um eventual pedido de reposição fosse directamente dirigido à Route des Senteurs relativamente à parte do projecto que esta tinha a cargo. Do mesmo modo, a Comissão não pode invocar o facto de, após a notificação da decisão impugnada, a recorrente ter reclamado à Route des Senteurs a reposição da parte dos adiantamentos pagos a esta última para a realização das acções. Com efeito, como sublinha a recorrente, esse comportamento pode também ser explicado por uma atitude espontânea de prudência, legítima para assegurar os seus próprios interesses financeiros através de todos os meios possíveis.

68 Tendo em conta as considerações precedentes, a decisão impugnada deve ser anulada na medida em que a Comissão não limitou o seu pedido de reposição às verbas correspondentes à parte do projecto que, por força da decisão de concessão, devia ser realizada pela própria recorrente.

69 No quadro dos outros fundamentos suscitados pela recorrente, há que examinar se a Comissão cometeu erros na verificação das diferentes irregularidades imputadas à recorrente relativamente à parte do projecto que devia realizar.

2. *Quanto ao terceiro fundamento, assente em erros cometidos pela Comissão no que diz respeito às diferentes irregularidades imputadas à recorrente, na falta de fundamentação, bem como na violação do direito de defesa*

70 O segundo fundamento divide-se em três partes. Na primeira parte, a recorrente contesta as irregularidades constatadas pela Comissão na decisão impugnada. Na segunda parte, sustenta que essa decisão enferma, no que diz respeito à constatação de cada uma dessas irregularidades, de falta de fundamentação. Na terceira parte, a recorrente alega que a decisão impugnada foi adoptada em violação do seu direito de defesa. O Tribunal considera oportuno examinar conjuntamente as primeira e segunda partes deste fundamento.

Quanto às primeira e segunda partes do fundamento

Quanto à realização de um filme pela sociedade «Romana Video»

— Decisão impugnada

71 O sexto travessão do nono considerando da decisão impugnada tem a seguinte redacção:

«[A recorrente] imputou e declarou ter pago, à sociedade 'Romana Video', 98 255 000 [libras italianas] (ITL) (50 672 ECU) pela realização de um vídeo no

quadro do projecto. No momento do controlo (25 e 26 de Março de 1998), estavam ainda por pagar 49 000 000 ITL. [A recorrente] declarou que esse montante não seria pago pois era o preço de venda dos direitos sobre o vídeo à sociedade realizadora. [A recorrente] apresentou uma despesa superior em 49 000 000 ITL à despesa efectivamente efectuada.»

— Argumentos das partes

72 A recorrente considera que esta acusação é fundada numa apreciação errada dos factos. Sublinha a circunstância de o contrato que celebrou com a sociedade Romana Video prever que esta última, por um lado, realizasse, por sua conta, um filme sobre a região da Valnerina por cerca de 98 milhões de ITL e, por outro, adquirisse os direitos de comercialização ligados a esse filme no montante de 49 milhões de ITL. A recorrente sublinha que os dois aspectos desse contrato diziam respeito a relações jurídicas distintas e que era apenas devido a um erro do banco que o débito e o crédito correspondente a estas duas operações foram objecto de uma compensação, o que teria provocado suspeitas dos controladores da Comissão.

73 A recorrente não contesta que beneficiou da venda dos direitos da comercialização do filme à sociedade Romana Video. Ora, esta circunstância não pode, em sua opinião, constituir uma irregularidade, na acepção do artigo 24.° do Regulamento n.° 4253/88, modificado, na medida que nem o regulamento nem os anexos da decisão de concessão proíbem ao beneficiário da contribuição financeira beneficiar dos resultados obtidos graças a essa contribuição.

74 Por outro lado, a recorrente considera que, para concluir pela existência de uma irregularidade na acepção do artigo 24.° do Regulamento n.° 4253/88, modificado, a Comissão deveria demonstrar que a verba de 98 milhões de ITL ultrapassava manifestamente o valor do serviço prestado pela sociedade Romana

Video. Ora, a recorrente assinala que não só esse preço era particularmente vantajoso relativamente ao preço do mercado, mas também que nem esse preço nem os resultados do concurso público, na sequência do qual a Romana Video produziu o filme, foram contestados pela Comissão.

75 A Comissão sustenta que, o não deduzir do preço da realização do filme o benefício com a venda dos direitos de comercialização desse produto no quadro da compensação celebrada com a sociedade Romana Video, a recorrente imputou ilegalmente ao projecto despesas mais elevadas do que as efectivamente suportadas.

— Apreciação do Tribunal

76 O artigo 3.°, segundo parágrafo, da decisão de concessão prevê que «nos casos em que o montante das despesas efectivamente efectuadas ocasionar uma redução das despesas elegíveis relativamente às previsões originais, o auxílio será reduzido proporcionalmente no momento do pagamento do saldo».

77 Daqui resulta que a contribuição concedida era destinada a financiar uma determinada percentagem das despesas realmente suportadas pelas partes pela realização do projecto.

78 É um ponto assente que, no caso em apreço, a recorrente celebrou um contrato com a sociedade Romana Video nos termos do qual encarregou esta sociedade da realização de um filme sobre a Valnerina em contrapartida da quantia imputada ao projecto, ou seja, cerca de 98 milhões de ITL. Todavia, apenas pagou a essa sociedade 49 milhões de ITL dado que, por esse mesmo contrato, revendeu a essa mesma sociedade os direitos de comercialização desse produto por 49 milhões de ITL.

79 Assim, como a Comissão justamente alegou, a recorrente apenas efectivamente suportou, para a realização dessa acção específica do projecto, uma despesa real igual a cerca da metade das despesas imputadas ao projecto. É verdade que, como sublinha a recorrente, nem o Regulamento n.º 4253/88 nem a decisão de concessão proíbem expressamente ao beneficiário da contribuição beneficiar dos resultados obtidos graças a essa contribuição. Todavia, devido à simultaneidade das transacções e à compensação efectuada entre a recorrente e a sociedade Romana Video no próprio decurso da execução do projecto, a Comissão podia validamente considerar que, em vez de ter tirado um benefício do resultado obtido graças a essa contribuição, a recorrente apenas despendeu, para a realização dessa acção do projecto, a quantia resultante dessa compensação.

80 Conclui-se que a Comissão pôde considerar, sem cometer erros, que a recorrente imputou ao projecto despesas que, afinal de contas, não efectuou para a sua realização.

81 Ora, a imputação de despesas não correspondentes à realidade deve ser considerada uma violação grave das condições de concessão da contribuição financeira, bem como da obrigação de lealdade que incumbe ao beneficiário dessa contribuição e pode, consequentemente, ser considerada uma irregularidade na acepção do artigo 24.º do Regulamento n.º 4253/88, modificado.

82 Por outro lado, no respeitante à fundamentação desse ponto da decisão impugnada (v., quanto a este aspecto, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 17 de Novembro de 2002, Vela e Tecnagrind/Comissão, T-141/99, T-142/99, T-150/99 e T-151/99, Colect., p. II-4547, n.os 168 a 170), há que referir que, no nono considerando da decisão impugnada, a Comissão referiu que, devido à compensação efectuada com a sociedade Romana Video, a recorrente apresentou uma despesa superior à efectivamente efectuada. Por conseguinte, a Comissão

demonstrou o seu raciocínio, de modo suficientemente claro e inequívoco, de maneira a permitir à recorrente conhecer as justificações da medida adoptada a fim de defender os seus direitos e permitir ao Tribunal exercer o seu controlo de legalidade. Portanto, quanto a este aspecto, não violou o dever de fundamentação.

83 Por conseguinte, as acusações relativas à realização de um filme pela sociedade Romana Video, assentes num erro de apreciação e na violação do dever de fundamentação, não são procedentes.

Quanto às despesas de pessoal

— Decisão impugnada

84 O sétimo travessão do nono considerando da decisão impugnada tem a seguinte redacção:

«[A recorrente] imputou ao projecto 202 540 668 ITL (104 445 ECU) que representam o custo relativo ao trabalho de cinco pessoas pela parte do projecto 'informação turística'. Em relação a despesas, [a recorrente] não apresentou documentos justificativos (contratos de trabalho, descrição pormenorizada das actividades realizadas).»

85 Por outro lado, o nono travessão do nono considerando da decisão impugnada tem a seguinte redacção:

«[A recorrente] declarou o montante de 152 340 512 ITL (78 566 ECU) relativo a despesas de pessoal ligadas às 'actividades que não a informação turística'. [A recorrente] não apresentou documentos que possam demonstrar a realidade das prestações e sua ligação directa com o projecto.»

— Argumentos das partes

86 A recorrente considera ter demonstrado suficientemente a realidade das despesas de pessoal imputadas ao projecto. Alega que, no âmbito das suas observações quanto ao ofício de início do processo, apresentou à Comissão uma lista com o nome de todos os empregados que estiveram directamente afectados à acção «informação turística» e às «actividades que não a informação turística», com a indicação, relativa a cada empregado, tanto do período de emprego como dos encargos suportados pela recorrente a esse título, tudo acompanhado com as cópias das folhas de salário. Do mesmo modo, afirma ter apresentado aquando do controlo no local, por um lado, duas decisões de 17 de Novembro de 1995 pelas quais afectou esses empregados ao projecto e, por outro, duas notas de 29 de Março de 1996 que contêm uma avaliação do custo do pessoal relativamente a duas acções do projecto.

87 A recorrente sustenta que, enquanto entidade pública, não dispõe de contratos individuais para os seus empregados. O facto de essas pessoas serem efectivamente por ela empregados só pode ser provado por um certificado por ela emitido. Por último, em sua opinião, o facto, não contestado pela Comissão, de as medidas cuja realização pela recorrente estavam previstas no quadro do projecto terem efectivamente sido realizadas demonstra juridicamente que as pessoas empregadas prestaram realmente os serviços declarados.

88 A Comissão alega que, apesar do facto de, no ofício de início do processo, ter já salientado a insuficiência dos documentos justificativos apresentados pela recorrente, esta não apresentou documentos susceptíveis de provar que as despesas de pessoal imputadas estavam directamente relacionadas com a execução do projecto e eram adequadas.

— Apreciação do Tribunal

89 Há que referir que, no ponto 3 do anexo II da decisão de concessão, a Comissão precisou que «as despesas de pessoal [...] devem estar directamente relacionadas com a execução da acção e ser adequadas».

90 Assim, há que examinar se a Comissão cometeu um erro de direito ao considerar, na decisão impugnada, que a recorrente não apresentou documentos que demonstrem que as despesas de pessoal imputadas ao projecto estavam directamente relacionadas com a sua execução e eram adequadas.

91 A este respeito, há que referir, antes de mais, que os quadros que a recorrente apresentou à Comissão indicavam apenas os nomes das pessoas em questão, a estimativa do tempo consagrado por essas pessoas ao projecto, os seus salários, bem como as despesas que daí resultavam para a execução do projecto. Pelo contrário, esses quadros não continham nenhuma descrição pormenorizada das

actividades de cada uma dessas pessoas de modo a permitir à Comissão ter a certeza de que o trabalho por elas realizado estava directamente relacionado com o projecto e, ainda menos, que era adequado.

92 Além disso, as decisões de 17 de Novembro de 1995 e as notas de 29 de Março de 1996 que a recorrente afirma ter apresentado à Comissão, o que esta última contesta, não contêm, de qualquer modo, mais informações comprovativas de que as despesas de pessoal estavam directamente relacionadas com o projecto e que eram apropriadas. Esta conclusão também se impõe quanto às folhas de salário que permitem unicamente provar que as pessoas em questão trabalharam para a recorrente durante o período em causa mas não contêm, evidentemente, qualquer indicação quanto às actividades que exerciam.

93 Por outro lado, no respeitante ao argumento da recorrente assente no facto de, devido ao seu estatuto de entidade pública, a Comissão não poder validamente pedir-lhe a apresentação de contratos de trabalho, há que referir que a Comissão não exigiu a apresentação desses contratos como único meio de prova admissível. Sendo assim, importa sublinhar que, em conformidade com o ponto 3 do anexo II da decisão de concessão, a recorrente devia saber que podia apresentar à Comissão documentos susceptíveis de demonstrar, por qualquer meio que fosse, a ligação directa entre as despesas de pessoal imputadas ao projecto e a execução das diferentes acções previstas no seu âmbito, bem como a natureza apropriada do montante dessas despesas. Ora, como a Comissão justamente sublinhou, no ofício de início do processo, já tinha informado a recorrente de que esses documentos apresentados não permitiam provar a realidade das despesas, bem como a sua ligação directa com o projecto. No entanto, nas suas observações sobre o ofício de início do processo, a recorrente limitou-se essencialmente a apresentar outra vez informações que já tinha dado e acrescentou que lhe parecia inútil e supérfluo pormenorizar as actividades do seu pessoal na medida em que estas eram suficientemente ilustradas pela realização dos objectivos previstos.

94 Ora, na medida em que a recorrente sustenta, essencialmente, que a realidade das despesas de pessoal é demonstrada pelo facto de o projecto ter sido efectivamente realizado, há que recordar que o artigo 24.° do Regulamento n.° 4253/88, modificado, refere-se expressamente a irregularidades relativas às condições de execução da acção financiada, o que inclui irregularidades na sua gestão. Conclui-se que não pode ser sustentado que as sanções previstas por essa disposição só podem ser aplicadas apenas no caso de a acção financiada não ter sido realizada no todo ou em parte. Efectivamente, não é suficiente que a recorrente demonstre a correcta execução material do projecto tal como aprovado pela Comissão na decisão de concessão. A recorrente deve também poder provar que qualquer elemento da contribuição comunitária corresponde a uma prestação efectiva que era indispensável para a realização do projecto (v., neste sentido, acórdão Vela e Tecnagrind/Comissão, já referido no n.° 82 *supra*, n.° 201). Por outro lado, resulta do ponto 7 do anexo II da decisão de concessão que a Comissão pode exigir, a qualquer momento, que o beneficiário forneça informações acerca do andamento das operações indicadas no anexo I da referida decisão e sobre os resultados técnicos obtidos. Destas indicações decorre que o beneficiário de uma contribuição comunitária ao qual foi imposta, como no caso vertente, uma obrigação de co-financiamento do projecto subvencionado deve cumprir essa obrigação segundo o ritmo da execução material do projecto, tal como é previsto para o financiamento comunitário (acórdão Vela e Tecnagrind/ /Comissão, já referido, n.° 249).

95 Atendendo ao que precede, a Comissão não cometeu um erro ao considerar que a recorrente não apresentou os documentos justificativos susceptíveis de provar que as despesas de pessoal imputadas ao projecto estavam directamente ligadas com a sua execução e eram adequadas.

96 Ora, há que recordar que o sistema de subvenções elaborado pela regulamentação comunitária assenta, nomeadamente, no cumprimento pelo beneficiário de uma série de obrigações que lhe dão direito a receber a contribuição financeira prevista. Se o beneficiário não cumprir todas essas obrigações, o artigo 24.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88, modificado, autoriza a Comissão a reconsiderar o alcance das obrigações que assume nos termos da decisão que concede a referida

contribuição (v., neste sentido, acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 24 de Abril de 1996, Industrias Pesqueras Campos e o./Comissão, T-551/93 e T-231/94 a T-234/94, Colect., p. II-247, n.° 161, e de 12 de Outubro de 1993, Conserve Italia/Comissão, T-216/96, Colect., p. II-3139, n.os 71 e 90 a 94).

97 Do mesmo modo, os requerentes e os beneficiários de contribuições comunitárias são obrigados a fornecer à Comissão informações suficientemente precisas, sem o que o sistema de controlo e de prova instituído para verificar se as condições de concessão da contribuição estão preenchidas não pode funcionar correctamente. Com efeito, por falta de informações suficientemente precisas, projectos que não preenchessem as condições requeridas poderiam beneficiar de uma contribuição. Daqui resulta que a obrigação de informação e de lealdade que incumbe aos requerentes e aos beneficiários de contribuições financeiras é inerente ao sistema de participação do FEOGA e essencial para o seu bom funcionamento. A violação destas obrigações deve assim ser considerada uma irregularidade na acepção do artigo 24.° do Regulamento n.° 4253/88, modificado (v., neste sentido, acórdão Conserve Italia/Comissão, citado no n.° 96 *supra*, n.° 71, e Vela e Tecnagrind/ /Comissão, citado no n.° 82 *supra*, n.° 322).

98 Por último, quanto à fundamentação dessa parte da decisão impugnada, há que referir que a Comissão demonstrou, de modo na verdade sucinto mas apesar disso suficientemente claro e inequívoco, que, em sua opinião, os documentos apresentados pela recorrente durante o processo administrativo não lhe permitiam ter a certeza de que as despesas de pessoal imputadas ao projecto estavam directamente ligadas à sua execução e eram adequadas. Por conseguinte, a decisão impugnada é também suficientemente fundamentada quanto a este aspecto.

99 Por conseguinte, as acusações relativas às despesas de pessoal, assentes num erro de apreciação e na violação do dever de fundamentação, não são procedentes.

Quanto às despesas gerais

— Decisão impugnada

100 O décimo travessão do nono considerando da decisão impugnada tem a seguinte redacção:

«[A recorrente] imputou ao projecto 31 500 000 ITL (26 302 ECU) correspondentes às despesas gerais (locação de dois escritórios, aquecimento, electricidade, água e limpeza). Esta imputação não pode ser justificada por nenhum tipo de documento.»

— Argumentos das partes

101 A recorrente sublinha que, nas suas observações sobre o ofício de início do processo, referiu que, para a realização do projecto, tinham sido reservadas e equipadas duas salas na sua sede. Explica que tinha imputado ao projecto uma parte das despesas gerais correspondentes à importância do projecto relativamente às suas outras actividades, quer dizer, 28% da renda de todo o imóvel que ocupa, bem como as despesas de água, electricidade, limpeza e de aquecimento.

102 Ora, as despesas justificativas relativas a todas estas despesas teriam sido colocadas à disposição dos dois controladores da Comissão que não tinham emitido qualquer reserva quanto ao seu valor probatório e quanto à exactidão do cálculo efectuado pela recorrente.

103 A recorrente contesta a afirmação segundo a qual se tratavam de despesas que ela devia suportar de qualquer modo e que, portanto, não eram susceptíveis de ser assumidas a título do projecto. Com efeito, em sua opinião, por um lado, se não tivesse acolhido os serviços responsáveis da execução do projecto nas suas instalações, estes deveriam arranjar outra solução o que ocasionaria custos suplementares. Por outro lado, poderia utilizar essas instalações para outros fins e poderia beneficiar com isso.

104 A Comissão alega essencialmente que essas despesas não podiam ser imputadas ao projecto, uma vez que não havia nenhuma ligação directa com este e a recorrente não lhe apresentou nenhum documento que permita infirmar esta conclusão.

— Apreciação do Tribunal

105 Resulta dos autos e especialmente do ofício de início do processo que a irregularidade verificada pela Comissão relativa às despesas gerais apenas dizia respeito a uma parte das despesas que a recorrente tinha imputado ao projecto sob essa rubrica. Efectivamente, não estavam em causa as despesas relativas à utilização, pelo projecto, de locais que a recorrente já ocupava antes da concessão da contribuição.

106 A este respeito, há que recordar que, nos termos do artigo 3.°, segundo parágrafo, da decisão de concessão, a contribuição concedida era destinada a financiar unicamente uma determinada percentagem das despesas realmente suportadas pelas partes em causa para a realização do projecto (v. n.° 17 *supra*). Por conseguinte, para evitar práticas fraudulentas, a Comissão podia validamente considerar que as despesas gerais, como as imputadas no caso em apreço pela recorrente, não estavam realmente ligadas à realização do projecto mas constituíam despesas que o beneficiário deveria de qualquer modo suportar devido à sua actividade habitual, e independentemente da realização do projecto.

107 Ora, nessa situação, há que concluir pelas mesmas razões que as enunciadas no n.° 81 *supra* que a Comissão não cometeu um erro ao considerar que a imputação dessas despesas constituía uma irregularidade na acepção do artigo 24.° do Regulamento n.° 4253/88, modificado.

108 No respeitante à fundamentação da decisão impugnada quanto a este aspecto, há que recordar que não é exigido que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um acto satisfaz as exigências do artigo 253.° CE deve ser apreciada à luz não somente do seu teor mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa (acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de Abril de 1998, Comissão/Sytraval e Brink's France, C-367/95, Colect., p. I-1719, n.° 63, e acórdão Vela e Tecnagrind, citado no n.° 82 *supra*, n.° 170).

109 Embora seja um facto que, contrariamente ao que parece resultar à primeira vista da decisão impugnada (v. n.° 100 *supra*), a requerente apresentou à Comissão documentos justificativos a fim de demonstrar a natureza e a realidade das prestações fornecidas, também é verdade que, devido à fundamentação fornecida no ofício de início do processo, a recorrente conhecia as razões pelas quais a Comissão considerava que essas despesas específicas não podiam validamente ser imputadas ao projecto. Com efeito, no ofício de início do processo, a Comissão sublinhou que essas despesas tinham «carácter permanente» e não tinham, assim, «uma ligação directa com o projecto». Deste modo, há que considerar que a decisão impugnada está suficientemente fundamentada quanto a este aspecto.

110 Conclui-se que as acusações relativas às despesas gerais, assentes num erro de apreciação e na violação do dever de fundamentação, não são procedentes.

Quanto às despesas de consultadoria

— Decisão impugnada

111 No oitavo travessão do nono considerando da decisão impugnada, a Comissão referiu o seguinte:

«[A recorrente] imputou ao projecto 85 000 000 ITL (43 837 ECU) correspondentes às despesas de consultadoria com a sociedade Mauro Brozzi Associati S.A.S. Essa despesa não foi apoiada por documentos justificativos que permitam provar a realidade e a natureza exacta das prestações fornecidas.»

— Argumentos das partes

112 A recorrente apresentou um contrato ao Tribunal, que assinou em 21 de Dezembro de 1992 com o gabinete Mauro Brozzi Associati S.A.S. (a seguir «gabinete Brozzi»). Sublinha que esse contrato previa cinco aspectos específicos, isto é, em primeiro lugar, a descrição da situação socioeconómica das zonas abrangidas pelo projecto; em segundo lugar, a identificação das pessoas que participam no projecto; em terceiro, a redacção do projecto e a verificação da sua aceitação; em quarto, a apreciação técnico-administrativa do relatório final do projecto e, em quinto lugar, a ligação com os particulares interessados pelo projecto a fim de conduzir à sua melhor comercialização. Por estes serviços, o gabinete Brozzi deveria receber uma verba correspondente a 50% das despesas que figuram na rubrica «pessoal de secretariado e direcção» do plano financeiro do projecto.

113 Segundo a recorrente, a realidade das despesas relativas aos quatro primeiros aspectos desse contrato é evidente e, de qualquer modo, provada pelos documentos conservados pela recorrente e devidamente examinados pelos dois controladores da Comissão. Quanto ao quinto aspecto, a recorrente considera que essas despesas estão amplamente provadas pelos documentos que conservou, tais como relatórios, cartas, actas de reuniões, missões e encontros, documentos que foram examinados pelos controladores da Comissão durante a inspecção no local.

114 A Comissão considera que a recorrente não lhe apresentou documentos que permitam provar a realidade e a natureza exacta das prestações realmente fornecidas. De qualquer modo, segundo a Comissão, as despesas relativas aos quatro primeiros aspectos do contrato celebrado com o gabinete Brozzi não eram elegíveis nos termos da contribuição.

— Apreciação do Tribunal

115 A Comissão acusa a recorrente de não lhe ter apresentado nenhum documento justificativo que lhe permitisse provar não apenas o vínculo contratual com o gabinete Brozzi, demonstrado pelo contrato com este celebrado, mas também a realidade e a natureza exacta das diferentes prestações efectivamente fornecidas por esse gabinete no âmbito da execução do projecto.

116 A este respeito, há que observar que, em reacção ao ofício de início do processo em que a Comissão já tinha, designadamente, suscitado essa mesma acusação, a recorrente limitou-se a descrever sumariamente as diferentes prestações que o

gabinete Brozzi devia fornecer nos termos desse contrato. Em contrapartida, apesar do pedido expresso formulado pela Comissão, não juntou nenhum documento justificativo a essas observações. No Tribunal, limitou-se a afirmar que tinha apresentado esses documentos aos controladores da Comissão aquando do controlo no local, sem todavia apoiar esta afirmação com documentos justificativos.

117 Nestas condições, há que concluir que a recorrente não demonstrou que a Comissão cometeu um erro ao considerar que as despesas de consultadoria não foram provadas por documentos justificativos que permitam provar a realidade e a natureza exacta das prestações fornecidas. Ora, como resulta do ponto 5 do anexo II da decisão de concessão, a recorrente estava vinculada por uma obrigação de informação e de lealdade em relação à Comunidade. A violação desta obrigação deve ser considerada uma irregularidade na acepção do artigo 24.° do Regulamento n.° 4253/88, modificado.

118 Por último, há que observar que a decisão impugnada está suficientemente fundamentada quanto a este aspecto. Com efeito, contrariamente ao que sustenta a recorrente, no nono considerando da decisão impugnada, a Comissão não referiu que a recorrente não tinha apresentado nenhum documento relativo às despesas de consultadoria mas precisou as razões da adopção da sua medida, isto é, que os documentos apresentados pela recorrente não permitiam provar a realidade e a natureza exacta das prestações fornecidas.

119 Por conseguinte, sem que seja necessário examinar se as despesas previstas no âmbito dos cinco aspectos do contrato celebrado com o gabinete Brozzi poderiam ser consideradas elegíveis nos termos da contribuição financeira, há que concluir que as acusações relativas às despesas de consultadoria, assentes num erro de apreciação e na violação do dever de fundamentação, não são procedentes.

Quanto ao sistema de irrigação

— Decisão impugnada

120 No décimo primeiro travessão do nono considerando da decisão impugnada, a Comissão referiu o seguinte:

«[N]o âmbito da acção 'cultura de espelta e de trufas', a [decisão de concessão] previu a realização dos investimentos relativos ao melhoramento dos sistemas de irrigação para a cultura das trufas, no montante de 41 258 ECU. Esses investimentos não foram realizados e não foi fornecida à Comissão nenhuma explicação a este respeito.»

— Argumentos das partes

121 A recorrente observa que a decisão de concessão previa a realização de «sistemas de irrigação de reserva». Contrariamente ao que sustenta a Comissão, estes termos não significavam que a recorrente tivesse de construir uma instalação de irrigação fixa mas, pelo contrário, eram relativos a uma irrigação de socorro para os períodos de seca que devia ser efectuada com recipientes móveis rebocados por um tractor. A recorrente apoia-se, a este respeito, na peritagem, efectuada em 27 de Outubro de 2000, da qual resulta, por um lado, que os termos «sistemas de irrigação de reserva», utilizados no quadro deste projecto específico, deviam ser entendidos no sentido indicado pela recorrente e que, por outro, as despesas efectuadas pela recorrente eram adequadas, tendo em conta os preços normalmente praticados pelas intervenções no quadro do FEOGA.

122 Por outro lado, a recorrente contesta o argumento da Comissão segundo o qual, de qualquer modo, não provou a realidade das despesas ligadas à irrigação móvel. Refere-se a este respeito a um contrato que tinha celebrado com uma empresa para a realização das culturas arbóreas que descrevia minuciosamente as operações a efectuar, incluindo as relativas à irrigação. Por outro lado, alega que, nos relatórios de inspecção dos técnicos, o respeito de todas as prescrições foi confirmado e que esta circunstância foi verificada pelos controladores da Comissão durante a inspecção no local. Além disso, segundo a recorrente, o facto de as culturas terem tido êxito demonstra que a irrigação foi efectivamente realizada.

123 A Comissão sustenta que verificou, durante as inspecções no local, que a recorrente não procedeu aos investimentos previstos pelo projecto no que se refere aos «sistemas de irrigação de reserva». Segundo a Comissão, esses investimentos só podiam validamente ser realizados pela instalação de sistemas de irrigação fixos e não pelo sistema «de rega» constituído por «recipientes rebocados por um tractor». Sublinha, por outro lado, que, mesmo pressupondo que é necessário interpretar os termos «sistemas de irrigação de reserva» no sentido indicado pela recorrente, esta nunca apresentou, durante o procedimento administrativo, o mínimo elemento de prova, tais como facturas relativas à aquisição dos recipientes móveis ou à utilização de um tractor.

124 Segundo a Comissão, a recorrente não podia validamente invocar a este respeito um contrato que celebrou com uma empresa para a realização das culturas arbóreas e a que faz referência nas suas observações sobre o ofício de início do processo. Com efeito, essa referência seria demasiado geral para permitir aos controladores da Comissão determinar a que contrato a recorrente fazia referência. Além disso, a Comissão salienta que, no decurso das inspecções no local, os controladores verificaram que a irrigação não foi realizada, dado que uma grande parte das plantas jovens tinha morrido.

— Apreciação do Tribunal

125 Em primeiro lugar, há que observar que, embora a decisão de concessão preveja o financiamento de um «sistema de irrigação de reserva» (igualmente denominado «irrigação de segurança»), nem o pedido que a recorrente apresentou à Comissão nem a decisão de concessão especificaram qual o tipo de sistema de irrigação que devia ser realizado no âmbito do projecto.

126 Em seguida, resulta das respostas da recorrente a uma questão escrita do Tribunal que, aquando do controlo no local, os controladores da Comissão referiram que a rega das plantas com o auxílio de recipientes móveis rebocados por um tractor não podia ser considerada a realização de um «sistema de irrigação de reserva» e que, não havendo um sistema de irrigação fixo, havia que concluir que, a este respeito, o projecto não tinha sido realizado tal como fora previsto. No ofício de início do processo, a Comissão considerou que os investimentos relativos ao melhoramento do sistema de irrigação «não tinham sido realizados» e convidou a recorrente a apresentar a prova do contrário.

127 Nas suas observações sobre o ofício de início do processo, a recorrente reiterou a explicação que já tinha dado aos controladores da Comissão, ou seja, que, em sua opinião, «no projecto, o sistema de irrigação não era concebido como equipamento fixo mas como uma irrigação a realizar com o auxílio de meios de transporte (camiões-cisterna)». A recorrente não contesta que, além desta explicação quanto à sua interpretação dos termos do projecto relativos ao sistema de irrigação, não apresentou à Comissão documentos justificativos, tais como facturas relativas à aquisição dos recipientes móveis ou à utilização de um tractor, que permitiriam, por um lado, dissipar as dúvidas formuladas pela Comissão quanto ao modo de realizar o sistema de irrigação e, por outro, demonstrar que esse sistema, tal como a recorrente o tinha concebido, tinha efectivamente sido realizado.

128 Por outro lado, no Tribunal, a recorrente nem tentou provar que o contrato a que se referiu nesse contexto, sem o apresentar ao Tribunal, permitia demonstrar a realização efectiva desse sistema de irrigação.

129 Em tais circunstâncias, sem que seja necessário decidir quanto à questão de saber se a rega das plantas com o auxílio de recipientes móveis rebocados por um tractor podia ser considerada a realização de um «sistema de irrigação de reserva» na acepção da decisão de concessão, há que concluir que a Comissão não cometeu um erro ao considerar que a recorrente não tinha demonstrado que os investimentos previstos quanto ao sistema de irrigação foram efectivamente realizados.

130 Ora, a imputação de despesas não justificadas por documentos ou por outros meios deve ser considerada uma violação grave das condições de concessão da contribuição financeira, bem como da obrigação de lealdade que incumbe ao beneficiário dessa contribuição e pode, consequentemente, ser qualificada de irregularidade na acepção do artigo 24.° do Regulamento n.° 4253/88, modificado.

131 Quanto ao respeito do dever de fundamentação, há que observar que é um facto que, nem no ofício de início do processo nem na decisão impugnada, a Comissão indicou expressamente as razões pelas quais considerava que o sistema de irrigação alegadamente previsto pela recorrente não correspondia ao invocado no projecto. Todavia, como já foi referido no n.° 126 *supra,* a recorrente confirmou que esta acusação tinha sido expressa pelos controladores da Comissão. Por outro lado, este aspecto é corroborado pelo facto de, a partir da apresentação da sua petição, a recorrente não só ter invocado argumentos relativos ao carácter alegadamente errado da interpretação defendida pela Comissão dos termos da decisão de concessão, mas também ter apresentado uma peritagem em apoio da sua posição. Por conseguinte, há que considerar que, tendo em conta o contexto no qual se insere a decisão impugnada, esta é juridicamente fundamentada a este respeito.

132 Por conseguinte, as acusações relativas aos sistemas de irrigação, assentes num erro de apreciação e na violação do dever de fundamentação, não são procedentes.

Conclusão

133 No final da análise precedente, a primeira e segunda partes do segundo fundamento devem ser julgadas improcedentes.

Quanto à terceira parte do fundamento

134 A recorrente alega que a Comissão não elaborou um relatório das actividades e das reuniões efectuadas pelos seus controladores e, em especial, não elaborou uma lista dos documentos fotocopiados nessas ocasiões. Nessas circunstâncias, não seria possível responder às acusações invocadas pela Comissão segundo as quais não tinha apresentado determinados documentos no decurso do procedimento administrativo.

135 A Comissão observa que elaborou um relatório das actividades e das reuniões dos seus controladores, bem como uma lista dos documentos fotocopiados, mas que estes documentos eram destinados apenas a uso interno. De qualquer forma, considera que o facto de não ter enviado esses documentos à recorrente não era susceptível de prejudicar a posição desta última dado que, no ofício de início do processo, a informou de todas as acusações que lhe imputava e que foi colocada em situação de apresentar todos os documentos e de invocar todos os argumentos susceptíveis de provar que respeitou as obrigações que lhe incumbiam nos termos da decisão de concessão.

136 O Tribunal recorda que o respeito pelo direito de defesa, em qualquer processo iniciado contra uma pessoa e susceptível de culminar num acto que afecte os seus interesses, constitui um princípio fundamental de direito comunitário que deve ser garantido, mesmo na falta de regulamentação específica. Este princípio exige que os destinatários de decisões, que afectem de modo sensível os seus interesses, sejam colocados em condições de dar utilmente a conhecer o seu ponto de vista (acórdãos do Tribunal de Justiça de 24 de Outubro de 1996, Comissão/Lisrestal e o., C-32/95 P, Colect., p. I-5373, n.° 21, e do Tribunal de Primeira Instância de 26 de Setembro de 2002, Sgaravatti Mediterranea/Comissão, T-199/99, Colect., p. II-3731, n.° 55).

137 No caso em apreço, através do ofício de 12 de Agosto de 1997, a Comissão comunicou à recorrente que faria uma verificação da execução do projecto. Além disso, através do ofício de início do processo, a Comissão indicou todas as acusações imputadas à recorrente e, essencialmente, solicitou-lhe que apresentasse todos os documentos justificativos relativos às despesas imputadas ao projecto. A seguir a esse pedido, por três vezes, isto é, pelas cartas de 25 de Agosto de 1997, 6 de Abril de 1998 e 17 de Maio de 1999, a recorrente apresentou à Comissão documentos, bem como as suas observações a eles referentes. Por outro lado, por ofício de 6 de Março de 1998, a Comissão precisou as datas do controlo no local e pediu à recorrente que tivesse à disposição dos controladores toda a contabilidade e documentos administrativos e financeiros relativos ao projecto.

138 Em tais circunstâncias, há que concluir que a Comissão permitiu totalmente à recorrente demonstrar a boa execução das acções do projecto que devia realizar através da apresentação dos documentos justificativos que era obrigada, em conformidade com a decisão de concessão, a colocar à disposição da Comissão.

139 Por conseguinte, a terceira parte do segundo fundamento é improcedente e deve ser negado provimento ao segundo fundamento na sua totalidade.

3. *Quanto ao terceiro fundamento, assente na violação do princípio da proporcionalidade e do artigo 24.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88, modificado*

140 A recorrente considera que a decisão impugnada viola o princípio da proporcionalidade e o artigo 24.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88, modificado, na medida em que as diferentes irregularidades referidas nessa decisão não são suficientes para justificar uma sanção tão grave como a supressão integral da contribuição que tinha sido concedida para a realização de acções do projecto pela recorrente. Esta sublinha que todas as acções previstas pelo projecto foram realizadas, tendo assim sido atingido o objectivo da contribuição financeira. Ora, nestas circunstâncias, não estavam preenchidas as condições de aplicação do artigo 24.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88, modificado.

141 A Comissão considera que os factos censurados à recorrente constituem «irregularidades ou alterações importantes» na acepção do artigo 24.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88, que eram de tal gravidade que qualquer medida que não fosse a supressão corria o risco de constituir um encorajamento à fraude.

142 O Tribunal recorda que o princípio da proporcionalidade exige, tal como foi referido pela jurisprudência constante, que os actos das instituições comunitárias não ultrapassem os limites do que é adequado e necessário para atingir o objectivo pretendido (v. n.° 65 *supra*).

143 A jurisprudência também constatou que a violação das obrigações cujo respeito assuma importância fundamental para o bom funcionamento de um sistema comunitário pode ser punida com a perda de um direito proporcionado pela

regulamentação comunitária, tal como o direito a uma ajuda (acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de Outubro de 1995, Cereol Italia, C-104/94, Colect., p. I-2983, n.° 24, e jurisprudência citada).

144 Quanto ao presente processo, importa sublinhar que o Regulamento n.° 2052/88 e os Regulamentos n.° 4253/88 e n.° 4256/88 relativos à aplicação deste têm por objecto promover, através do FEOGA, no âmbito do apoio à coesão económica e social e na perspectiva da reforma da política agrícola comum, a adaptação das estruturas agrícolas e o desenvolvimento das zonas rurais. Nesse contexto, o legislador pretendeu instituir, como decorre do vigésimo considerando do Regulamento n.° 4253/88 e do artigo 23.° do mesmo regulamento, um controlo eficaz para assegurar o respeito pelos beneficiários das condições impostas aquando da concessão da contribuição do FEOGA, a fim de realizar de forma correcta os objectivos acima referidos.

145 Importa igualmente recordar que, no seu acórdão Industrias Pesqueras Campos e o./Comissão, citado no n.° 96 *supra* (n.° 160), o Tribunal declarou que, tendo em conta a própria natureza das contribuições concedidas pela Comunidade, a obrigação de respeitar as condições financeiras referidas na decisão de concessão constitui, assim como a obrigação de execução material do projecto em causa, um dos compromissos essenciais do beneficiário e, por esse facto, condiciona a atribuição da contribuição comunitária.

146 Por último, como já foi sublinhado (v. n.° 97 *supra*), o fornecimento pelos requerentes e beneficiários de contribuições comunitárias de informações suficientemente precisas é indispensável ao bom funcionamento do sistema de controlo e de prova instituído para verificar se as condições de concessão dessas contribuições estão preenchidas.

147 Ora, no vertente caso, resulta da análise efectuada no âmbito do segundo fundamento que a recorrente cometeu irregularidades para efeitos do co-

-financiamento do projecto e imputou a este último despesas não justificadas. Tais comportamentos constituem violações graves de obrigações essenciais por parte dos beneficiários, que podem justificar a supressão da contribuição em causa.

148 Quanto ao argumento assente no facto de todos as acções do projecto terem sido realizadas, há que recordar que não pode ser sustentado, como faz, essencialmente, a recorrente, que as sanções previstas pelo artigo 24.° do Regulamento n.° 4253/88, modificado, só são aplicáveis apenas no caso de acção financiada não ter sido realizada no todo ou em parte.

149 Perante esses incumprimentos, a Comissão pôde razoavelmente considerar que qualquer outra sanção que não fosse a supressão total das contribuições e a restituição das verbas pagas pelo FEOGA corria o risco de constituir um convite à fraude, pois os candidatos a beneficiários seriam tentados quer a empolar artificialmente o montante das despesas imputadas ao projecto a fim de escapar à sua obrigação de co-financiamento e obter o apoio máximo do FEOGA previsto na decisão de concessão, quer a fornecer falsas informações ou ocultar certos dados para obter uma contribuição financeira ou para aumentar o montante da contribuição solicitada, apenas correndo o risco de ver essa contribuição reduzida ao nível que deveria ter atendendo à realidade das despesas efectuadas pelo beneficiário e/ou à exactidão das informações por ele fornecidas à Comissão (v., neste sentido, acórdão Industrias Pesqueras Campos e o./Comissão, citado no n.° 96 *supra*, n.° 163, e acórdão Vela e Tecnagrind/Comissão, citado no n.° 82 *supra,* n.° 402).

150 Por conseguinte, a alegada violação do princípio da proporcionalidade não é fundamentada. Por conseguinte, deve ser negado provimento ao terceiro fundamento.

4. *Quanto ao quarto fundamento, assente em desvio de poder*

151 A recorrente considera que, tendo em conta o carácter discutível das acusações que lhe são imputadas e o modo como as verificações no local foram efectuadas pelos controladores da Comissão, a supressão deve ser considerada inspirada por uma intenção vexatória e punitiva e está, assim, viciada de desvio de poder. A recorrente é de opinião que a vontade de a Comissão aplicar uma punição exemplar resulta da última frase do ofício de início do processo em que o director-geral encarregado do *dossier* referiu que, «no caso de as explicações e documentos [invocados neste ofício] serem suficientes para eliminar todas as dúvidas razoáveis, se reserva o direito de reapreciar outros aspectos, no contexto de uma possível decisão, sempre com base no artigo 24.° do Regulamento n.° 4253/88, modificado, de redução ou de supressão da contribuição».

152 A Comissão considera que a supressão de uma contribuição financeira no caso de violações de especial gravidade, como as verificadas no caso em apreço, não é a expressão de uma intenção vexatória, mas constitui a única medida adequada a assegurar que as contribuições financeiras do FEOGA sejam utilizadas de modo efectivo e correcto. No que diz respeito ao trecho do ofício de início do processo invocado pela recorrente, a Comissão observa que, com essa frase, pretendeu dar uma garantia à recorrente. Com efeito, a Comissão observou que informou unicamente a recorrente da possibilidade de ser dado início a novo processo no caso de as censuras imputadas se revelarem sem fundamento mas de surgirem elementos novos susceptíveis de pôr em dúvida a regularidade do projecto.

153 O Tribunal recorda que o conceito de desvio de poder tem um alcance preciso em direito comunitário e refere-se ao facto de uma autoridade administrativa utilizar os seus poderes com o objectivo diverso daquele para que lhe foram conferidos. Uma decisão só está viciada de desvio de poder quando se verifique, com base em

indícios objectivos, pertinentes e concordantes, ter sido tomada para alcançar fins diversos dos invocados (acórdão Industrias Pesqueras Campos e o./Comissão, já referido no n.° 96 *supra*, n.° 168).

154 Ora, no caso em apreço, como o Tribunal decidiu no âmbito da apreciação do segundo fundamento, a recorrente não demonstrou a existência de erros no que diz respeito à verificação de irregularidades na realização do projecto. Além disso, a recorrente não adiantou qualquer elemento que permita provar que a Comissão prosseguiu um objectivo diferente do de sancionar irregularidades verificadas na execução do projecto. A afirmação da recorrente segundo a qual a Comissão procurou «dar o exemplo» não é confirmada por nenhum elemento dos autos.

155 Do mesmo modo, pode ser deduzido da passagem do ofício de início do processo, invocado pela recorrente, que a Comissão pretendeu punir a recorrente com a adopção da decisão impugnada. Com efeito, como sublinha essencialmente a Comissão, esta frase tinha por único objectivo informar a recorrente da possibilidade de o processo intentado ser limitado ou alargado no caso de as acusações imputadas se revelarem sem fundamento e no caso de, entretando, se revelarem novos elementos susceptíveis de ulteriormente se duvidar da regularidade do projecto.

156 Conclui-se que o quarto fundamento deve ser julgado improcedente.

5. Conclusão geral

157 Atendendo às considerações precedentes, a decisão impugnada deve ser anulada na medida em que a Comissão não limitou o seu pedido de reposição às verbas

correspondentes à parte do projecto que, nos termos da decisão de concessão, devia ser realizada pela própria recorrente. Em contrapartida, deve ser negado provimento ao recurso quanto ao mais.

Quanto às despesas

158 Por força do disposto no n.° 3 do artigo 87.° do Regulamento de Processo, o Tribunal pode repartir as despesas ou determinar que cada uma das partes suporte as suas próprias despesas, se cada parte obtiver vencimento parcial. Nas circunstâncias do caso em apreço, há que decidir que cada uma das partes suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Terceira Secção)

decide:

1) A Decisão C(2000) 2388 da Comissão, de 14 de Agosto de 2000, que suprime a contribuição financeira concedida à Comunità montana della Valnerina pela Decisão C(93) 3182 da Comissão, de 10 de Novembro

de 1993, respeitante à concessão de uma contribuição do FEOGA, Secção «Orientação», em conformidade com o Regulamento (CEE) n.º 4256/88 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1988, que estabelece disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 2052/88 no que respeita ao FEOGA, Secção «Orientação», no quadro do projecto n.º 93.IT.06.016, denominado «Projecto-piloto e de demonstração nas áreas silvi-agro-alimentares em zonas marginais de colinas (França, Itália)», é anulada na medida em que a Comissão não limitou o seu pedido de reposição da contribuição às verbas correspondentes à parte do projecto que, nos termos da decisão de concessão, devia ser realizada pela própria recorrente.

2) O recurso é julgado improcedente quanto ao mais.

3) Cada parte suportará as suas próprias despesas.

Lenaerts Azizi Jaeger

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 13 de Março de 2003.

O secretário

H. Jung

O presidente

K. Lenaerts