ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção)

22 de Junho de 2005 *

No processo T-102/03,

Centro informativo per la collaborazione tra le imprese e la promozione degli investimenti in Sicilia SpA (CIS), com sede em Catania (Itália), representado por A. Scuderi e G. Motta, advogados,

recorrente,

contra

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

recorrida,

* Língua do processo: italiano.

que tem por objecto um pedido de anulação da decisão C (2002) 4155 da Comissão, de 15 de Novembro de 2002, relativa à supressão de uma contribuição do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), sob forma de subvenção global para a actividade de um Centro de Informação para a Colaboração entre as Empresas e a Promoção dos Investimentos, concedida através da decisão C (93) 256/4 da Comissão, de 16 de Fevereiro de 1993, e à recuperação dos adiantamentos já efectuados pela Comissão ao abrigo dessa contribuição,

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

composto por: J. D. Cooke, presidente, R. Garcia-Valdecasas e I. Labucka, juízes,

secretário: J. Palacio González, administrador principal,

vistos os autos e após a audiência de 1 de Fevereiro de 2005,

profere o presente

Acórdão

Quadro jurídico

1 O artigo 158.º CE dispõe que a Comunidade desenvolverá e prosseguirá a sua acção no sentido de reforçar a sua coesão económica e social. Em especial, a Comunidade

procurará reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas, a fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade. Em conformidade com o artigo 159.º CE, a Comunidade apoiará igualmente a realização desses objectivos pela acção por si desenvolvida através dos fundos com finalidade estrutural, nomeadamente o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER).

2 Para atingir esses objectivos e enquadrar as missões dos fundos, o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.º 2052/88, 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), alterado nomeadamente pelo Regulamento (CEE) n.º 2081/93 do Conselho, de 20 de Julho de 1993 (JO L 193, p. 5).

3 Em 19 de Dezembro de 1988, o Conselho adoptou 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 entre estas e as do Banco Europeu de Investimento e dos outros instrumentos financeiros existentes, por outro (JO L 374, p. 1). Este regulamento entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1989 e foi alterado por diversas vezes, tendo finalmente sido revogado em 31 de Dezembro de 1999 pelo Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999, que estabelece disposições gerais sobre os Fundos Estruturais (JO L 161, p. 1).

4 O artigo 24.º do Regulamento n.º 4253/88, que tem por epígrafe «Redução, suspensão e supressão da contribuição», na redacção dada pelo Regulamento (CEE) n.º 2082/93 do Conselho, de 20 de Julho de 1993 (JO L 193, p. 20), aplicável por força das disposições transitórias previstas no artigo 52.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1260/99, em 15 de Novembro de 2002, ou seja, na data em que a Comissão

decidiu suprimir a contribuição aqui em causa (a seguir «artigo 24.º do Regulamento n.º 4253/88»), dispõe:

«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.»

Matéria de facto e tramitação processual

Decisão de autorização da contribuição

5 Através da decisão C (93) 256/4, de 16 de Fevereiro de 1993, a Comissão aprovou a atribuição à República Italiana de uma contribuição do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), sob forma de subvenção global para a actividade um Centro de Informação para a Colaboração entre as Empresas e a

Promoção dos Investimentos, integrada no Quadro Comunitário de apoio às intervenções estruturais comunitárias — objectivo n.º 1 — na Regione Siciliana (a seguir «decisão de autorização»).

6 O artigo 1.º, segundo parágrafo, da decisão de autorização precisava que a contribuição do FEDER era concedida ao Centro de Informação para a Colaboração entre as Empresas e a Promoção dos Investimentos, organismo intermediário responsável, no montante de 6 760 000 ecus. Nos termos desta disposição, as modalidades de utilização da subvenção deviam ser fixadas numa convenção concluída, em concertação com o Estado-Membro interessado, entre a Comissão e os organismos intermediários.

7 Segundo o artigo 2.º e a tabela financeira junta à decisão de autorização, esta contribuição do FEDER representava cerca de 60% do custo total previsto do projecto em causa e devia ser completada por uma contribuição da Regione Siciliana de 3 758 000 ecus e por uma contribuição do sector privado de 540 000 ecus.

8 O artigo 3.º, primeiro parágrafo, da decisão de autorização estabelece o dia 31 de Dezembro de 1993 como data-limite para assumir todos os compromissos juridicamente vinculativos que permitiam realizar as despesas e o dia 31 de Dezembro de 1995 como data-limite para efectuar essas despesas:

«A contribuição comunitária poderá ser afectada a despesas relativas às operações previstas pela subvenção global que, no Estado-Membro, tenham dado origem — antes de 31 de Dezembro de 1993 — à subscrição de compromissos juridicamente vinculativos e ao assumir dos compromissos financeiros correspondentes. A data-limite para efectuar essas despesas é o dia 31 de Dezembro de 1995.»

9 O artigo 3.º, segundo parágrafo, da decisão de autorização permitia, todavia, que a Comissão prorrogasse esses prazos:

«A Comissão pode, todavia, prorrogar esses prazos, a pedido do Estado-Membro apresentado no decurso do último prazo fixado, se as informações fornecidas o justificarem. Não sendo concedida uma prorrogação dos prazos pela Comissão, as despesas efectuadas depois da data-limite não mais poderão beneficiar da contribuição comunitária.»

10 Em 22 de Março de 1993, a Comissão concedeu ao Ministério das Finanças italiano um adiantamento de 3 380 000 ecus ao abrigo da contribuição do FEDER. Esse adiantamento não foi entregue ao Centro informativo per la collaborazione tra le imprese e la promozione degli investimenti in Sicilia SpA (a seguir «CIS»), organismo intermediário responsável por esta contribuição e recorrente no presente processo.

Convenção entre o CIS e a Comissão

11 Em 2 de Setembro de 1993, em conformidade com o artigo 1.º, segundo parágrafo, da decisão de autorização, o CIS e a Comissão subscreveram uma convenção destinada a definir as modalidades de utilização da subvenção global atribuída por aquela decisão (a seguir «convenção entre o CIS e a Comissão»).

12 Nos termos do artigo 1.º, segundo parágrafo, da convenção entre o CIS e a Comissão, a intervenção comunitária «tem por objectivo a criação de um centro que forneça às empresas, em especial às pequenas e médias empresas, [...] tanto serviços de informação de valor acrescentado como serviços destinados a desenvolver as iniciativas empresariais com as empresas milanesas ou com empresas que a estas estejam associadas».

13 O artigo 5.º dessa convenção descreve as sete medidas que deviam ser levadas a cabo pelo CIS no quadro da intervenção comunitária, designadamente:

— medida n.º 1: estruturação do centro de informação;

— medida n.º 2: criação de um sistema de informação sobre as empresas sicilianas;

— medida n.º 3: oferta de um serviço de informação avançado para as empresas;

— medida n.º 4: criação de pacotes de investimento e de colaboração;

— medida n.º 5: utilização de gabinetes externos;

— medida n.º 6: promoção da colaboração;

— medida n.º 7: marketing e comunicação.

Em especial, a medida n.º 1 visava «constituir e estruturar um centro de serviços apto para aceder às redes de serviços nacionais e internacionais a fim de valorizar a integração das empresas sicilianas no mercado».

14 O artigo 14.º da convenção entre o CIS e a Comissão estipula:

«A Comissão, em concordância com o Estado-Membro, poderá — caso o intermediário seja responsável por graves incumprimentos — anular a todo o tempo os compromissos assumidos ao abrigo da presente convenção, reconhecendo ao intermediário o direito aos montantes devidos em virtude dos compromissos assumidos e das actividades realizadas para executar a subvenção global até à data da notificação da rescisão.»

Negociação da convenção entre o CIS e a Regione Siciliana

15 Por carta de 12 de Novembro de 1993 enviada à Comissão, às autoridades italianas e à Regione Siciliana, o CIS pediu à Comissão a prorrogação por um ano dos prazos previstos no artigo 3.º da decisão de autorização (ou seja, 31 de Dezembro de 1993 para assumir todos os compromissos financeiros juridicamente vinculativos e 31 de Dezembro de 1995 para efectuar as despesas).

16 Esta carta explicava que o atraso ocorrido na assinatura da convenção entre o CIS e a Regione Siciliana, que devia permitir ao CIS receber a contribuição da Regione Siciliana, estava relacionado com a comunicação tardia do parecer do Consiglio di giustizia amministrativa (Conselho de justiça administrativa) e implicava um atraso na entrega das garantias bancárias necessárias à entrada em vigor da convenção entre o CIS e a Comissão.

17 A Comissão aceitou prorrogar até 31 de Dezembro de 1994 o prazo concedido para a assunção dos compromissos financeiros.

18 Em 13 de Dezembro de 1994, o CIS e a Regione Siciliana assinaram uma convenção destinada a definir as modalidades de utilização da contribuição atribuída pela Regione Siciliana como complemento da contribuição do FEDER (a seguir «convenção entre o CIS e a Regione Siciliana»).

19 O artigo 15.º da convenção entre o CIS e a Regione Siciliana estipulava, todavia, que, para que essa convenção entrasse em vigor, era ainda necessário um decreto do presidente da região e a intervenção do Tribunal de Contas. Essas formalidades serão cumpridas em 29 de Março de 1995, data em que a convenção entrou em vigor.

20 O artigo 11.º da convenção entre o CIS e a Regione Siciliana dispõe que esta última pode a todo o tempo anular os compromissos assumidos ao abrigo da convenção se o intermediário for responsável por incumprimentos de grande gravidade, ao mesmo tempo que «reconhece ao intermediário o direito aos montantes devidos em virtude dos compromissos assumidos e das actividades realizadas para a execução da subvenção global até à data da notificação da rescisão».

21 Em 1994, o CIS, por meio de adiantamentos sobre o seu próprio capital social, executou a primeira medida que devia ser levada a cabo no âmbito da intervenção comunitária, a saber, «constituir e estruturar um centro de serviços para aceder às redes de serviços nacionais e internacionais a fim de favorecer a integração das empresas sicilianas no mercado». Estas acções consistiam em contratar recursos humanos e financeiros específicos a fim de garantir uma assistência concreta aos organismos regionais e comunitários e estabelecer contactos com empresas e associações. Segundo o CIS, estas acções deviam ser levadas a cabo pois, caso contrário, não seria possível recuperar o atraso acumulado. O CIS informou a Comissão destas acções através das administrações estatal e regional italianas.

22 Em 15 de Dezembro de 1994, decorreu em Palermo uma reunião do comité de fiscalização do projecto, estando presentes representantes do CIS e um funcionário da Direcção-Geral (DG) «Política Regional» da Comissão. Nessa reunião, o funcionário mencionou que a deliberação do conselho de administração do CIS relativa aos projectos de execução e ao seu compromisso de realização do projecto podia incluir-se no conceito de «compromissos a assumir até 31 de Dezembro de 1994», na acepção do artigo 3.º da decisão de autorização.

Do segundo pedido de prorrogação dos prazos previstos pelo artigo 3.º da decisão de autorização à decisão impugnada

23 Em Dezembro de 1994, a Regione Siciliana enviou à Comissão um segundo pedido de prorrogação dos prazos para a concessão da contribuição do FEDER, que foi indeferido pela Comissão.

24 Por carta de 21 de Setembro de 1995, a Comissão notificou o CIS da sua recusa de conceder a prorrogação requerida pela Regione Siciliana e pediu-lhe que comunicasse o montante das despesas efectuadas a fim de estabelecer a quota de participação do FEDER:

«[...] Informamos que o pedido de prorrogação dos prazos relativos aos compromissos financeiros não pôde ser acolhido pela Comissão devido à inexistência de decisões de compromisso válidas relativamente às empresas beneficiárias, apesar de, a seu tempo, ter sido tomada uma decisão de prorrogação de um ano (expirada em 31 de Dezembro de 1994). Necessitamos igualmente de ser informados, o mais rapidamente possível, do montante dos vossos compromissos, a fim de determinar o montante dos nossos.»

25 Em 20 de Outubro de 1995, na sequência de a Comissão se ter recusado a prorrogar os prazos de execução da subvenção global, o CIS registou que lhe era impossível prosseguir o projecto que constituía o seu objecto social e deliberou a dissolução antecipada da sociedade, o que conduziu à sua liquidação.

26 Para obter o reembolso das despesas efectuadas na execução do projecto até ao limite da quota-parte assumida pela Regione Siciliana, o CIS apresentou às autoridades dessa região uma lista dessas despesas no montante total de 711 587 000 liras italianas (ITL). O CIS pediu igualmente à Regione Siciliana para fazer um pedido análogo de reembolso relativamente aos montantes depositados no Ministério das Finanças italiano a título de contribuição do FEDER.

27 Por carta de 9 de Março de 2001, as autoridades italianas transmitiram à Comissão o mapa final das despesas realizadas pelo CIS no âmbito da contribuição, bem como a respectiva documentação comprovativa, indicando a soma de 688 505 743 ITL como despesas declaradas admissíveis pelas autoridades regionais.

28 Por carta de 27 de Dezembro de 2001, a Comissão decidiu dar início ao procedimento previsto no artigo 24.º do Regulamento n.º 4253/88, tendo solicitado às autoridades italianas e ao beneficiário da contribuição que apresentassem as suas observações. Essa carta referia que a Comissão tencionava suprimir a contribuição do FEDER e pedir o reembolso do adiantamento concedido, uma vez que a análise dos documentos enviados «mostra[va] claramente que as despesas declaradas diz [iam] unicamente respeito ao lançamento das actividades do [CIS]», ao passo que as acções de informação, de assistência e de promoção não figuravam entre as despesas declaradas, embora essas acções devessem ter sido realizadas pelo CIS, em conformidade com a convenção concluída entre este último e a Comissão, o que permitia à Comissão, segundo afirma, concluir que «o [CIS], que cessou a sua actividade em 6 de Dezembro de 1995, nunca [tinha] est[ado] operacional».

29 Por carta de 11 de Março de 2002, a Regione Siciliana transmitiu à Comissão as observações do liquidatário do CIS sobre a decisão de dar início ao procedimento previsto no artigo 24.º do Regulamento n.º 4253/88. Essa carta recordava que as autoridades italianas tinham informado a Comissão de que as despesas consideradas admissíveis depois da certificação feita pela Regione Siciliana eram de 688 505 743 ITL, que essas despesas tinham sido realizadas pelo CIS no âmbito das actividades inerentes à execução da medida n.º 1 «Estruturação do centro de informação» e que o conselho de administração do CIS tinha adoptado várias decisões relativas às outras medidas visadas pela contribuição, como a medida n.º 3 «Oferta de um serviço de informação avançado para as empresas», para a qual tinham sido definidas as bases de dados e os recursos em pessoal necessários, e a medida n.º 5 «Utilização de gabinetes externos», cujos projectos de viabilidade tinham sido aprovados. Essa carta mencionava igualmente que a não execução do projecto não era devida à actividade ou inactividade do CIS, mas sim à conclusão tardia da convenção entre o CIS e a Regione Siciliana e ao consequente co-financiamento tardio por parte desta região.

30 Por decisão C (2002) 4155, de 15 de Novembro de 2002, cujo destinatário é a República Italiana, a Comissão procedeu à supressão da contribuição do FEDER de 6 760 000 ecus concedida pela decisão de autorização e pediu às autoridades italianas a restituição do adiantamento concedido ao abrigo dessa contribuição (a seguir «decisão impugnada»).

Tramitação processual e pedidos das partes

31 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 14 de Março de 2003, o recorrente interpôs o presente recurso.

32 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal decidiu dar início à fase oral do processo e, no âmbito das medidas de organização do processo, o recorrente e a Comissão foram convidados a apresentar vários documentos e a responder por escrito a uma série de perguntas.

33 Por carta do recorrente de 31 de Dezembro de 2004 e por ofício da Comissão de 6 de Janeiro de 2005, as partes deram cumprimento às medidas de organização do processo do Tribunal.

34 As partes foram ouvidas em alegações e nas suas respostas às perguntas colocadas pelo Tribunal na audiência de 1 de Fevereiro de 2005. Nessa ocasião, o recorrente confirmou que não contestava a decisão impugnada na parte em que suprime a contribuição, mas apenas na medida em que não autoriza o reembolso da quota-parte que incumbe ao FEDER no que diz respeito às despesas realizadas pelo CIS no quadro da contribuição, num montante certificado de 688 505 743 ITL.

35 O recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a decisão impugnada na parte em que não autoriza o reembolso da quota-parte do FEDER no que diz respeito às despesas realizadas pelo CIS no quadro da contribuição, num montante certificado de 688 505 743 ITL;

— condenar a Comissão nas despesas.

36 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar o recorrente nas despesas.

Questão de direito

Argumentos das partes

37 O recorrente aduz oito fundamentos em apoio do seu recurso: o primeiro assenta na violação do artigo 24.º do Regulamento n.º 4253/88; o segundo é relativo ao abuso de poder perpetrado pela Comissão; o terceiro assenta na violação do artigo 14.º da convenção concluída entre o CIS e a Comissão; o quarto é relativo à violação do «princípio do caso de força maior»; o quinto assenta na violação do princípio da proporcionalidade; o sexto é relativo à violação do princípio da segurança jurídica; o sétimo assenta na violação do princípio da protecção da confiança legítima e o oitavo é relativo a um desvio de poder.

38 Mais concretamente, no âmbito do segundo fundamento, o recorrente refere, a título incidental, que a Comissão não podia ignorar que a sua recusa de prorrogar os prazos previstos para a acção conduziria inevitavelmente à cessação das actividades que levariam à plena execução da subvenção global.

39 Igualmente, no âmbito do terceiro fundamento, o recorrente alega que a Comissão violou o artigo 14.º da convenção que celebrara com o CIS, na medida em que essa disposição permite à Comissão anular os compromissos assumidos ao abrigo da convenção se o intermediário incorrer em incumprimentos graves, ao mesmo tempo que reconhece a este o direito a ser reembolsado das despesas efectuadas em virtude dos compromissos assumidos e das actividades realizadas com essa finalidade. No caso em apreço, por maioria de razão, a Comissão devia ter concedido o reembolso das despesas efectuadas pelo CIS no quadro da execução da contribuição, uma vez que a sua não realização não resulta da inércia do CIS, mas de factos independentes da sua vontade, e que o CIS fez tudo o que estava ao seu alcance para levar a cabo as actividades em causa.

40 Segundo a Comissão, o artigo 14.º da convenção que celebrou com o CIS não é aplicável ao caso em apreço, na medida em que tem em vista a hipótese da rescisão unilateral da convenção pela Comissão. Ora, o presente processo diz respeito à supressão de uma contribuição comunitária pela Comissão devido a irregularidades ou alterações importantes das condições de realização do projecto, pelo que o artigo 24.º do Regulamento n.º 4253/88 é a única disposição aplicável.

41 Além disso, no âmbito do quinto fundamento, o recorrente invoca uma violação do princípio da proporcionalidade na medida em que a Comissão, ao rejeitar o pedido de reembolso das despesas que já tinham sido realizadas pelo CIS, ultrapassou os limites do que era adequado e necessário para a realização do objectivo pretendido (acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Maio de 1984, Denkavit Nederland, 15/83, Recueil, p. 2171, n.º 25, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 12 de Outubro de 1999, Conserve Italia/Comissão, T-216/96, Colect., p. II-3139, n.º 101). Assim, a Comissão devia ter atendido às circunstâncias do caso concreto a fim de evitar a adopção de uma decisão que penaliza o CIS imputando-lhe a responsabilidade pelos atrasos da Regione Siciliana. A este respeito, o recorrente salienta que, por causa da decisão impugnada, perdeu o direito à totalidade da contribuição prevista pela decisão de autorização, o que não contesta. Porém, o que considera desproporcionado decorre da recusa da Comissão de lhe reembolsar o montante das despesas por si efectuadas no quadro da execução do projecto, despesas cuja veracidade e justificação foram verificados e certificados pelas autoridades italianas, tendo mesmo sido inicialmente aceites pela Comissão.

42 Segundo a Comissão, a supressão da totalidade de uma contribuição não constitui uma violação do princípio da proporcionalidade se as condições que a justificam se encontrarem reunidas. Ora, no caso em apreço, a Comissão, tendo em conta os documentos fornecidos pelas autoridades nacionais e em virtude do poder discricionário que lhe é conferido pelo artigo 24.º do Regulamento n.º 4253/88, considerou que devia suprimir a contribuição comunitária. Em especial, salienta que apenas uma das sete medidas previstas no projecto tinha sido realizada, que essa medida estava limitada à criação da estrutura a partir da qual as outras medidas deviam ser realizadas e que a referida estrutura não se encontrava apta a entrar em funcionamento, por ter entrado em liquidação em Outubro de 1995, ou seja, mesmo

antes do termo do prazo de pagamento e, em todo o caso, antes de poder estar operacional.

43 Por fim, no âmbito do sétimo fundamento, o recorrente invoca a violação do princípio da protecção da confiança legítima, na medida em que a decisão impugnada suprimiu a totalidade da contribuição sem levar em conta as consequências de uma tal medida para o CIS, que, respeitando as disposições aplicáveis ao caso concreto e convencido da correcção do seu comportamento, tinha realizado de boa fé, na medida das suas competências e das suas possibilidades, todas as actividades necessárias à execução da subvenção global. Por conseguinte, a Comissão devia ter levado em conta as despesas, realizadas no âmbito da execução da contribuição, regularmente certificadas e explanadas, em vez de decidir pela supressão da contribuição sem proceder ao reembolso das referidas despesas.

44 Segundo a Comissão, a protecção da confiança legítima requer a verificação de três condições em direito comunitário: em primeiro lugar, as autoridades comunitárias devem ter dado ao interessado garantias precisas, incondicionais e concordantes; em segundo lugar, estas garantias devem ser susceptíveis de criar no respectivo destinatário uma expectativa legítima e, em terceiro lugar, as garantias dadas devem estar em conformidade com as regras aplicáveis (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 6 de Julho de 1999, Forvass/Comissão, T-203/97, ColectFP, pp. I-A-129 e II-705, n.os 70 et 71). No caso em apreço, nenhuma destas três condições se encontra preenchida. Assim, foi por sua própria iniciativa que o CIS efectuou despesas correspondentes à contribuição. É certo que a Comissão reconhece não se ter oposto a esta iniciativa do CIS, mas sustenta que também não o forçou e essa atitude não era susceptível de criar no recorrente uma qualquer confiança legítima no reembolso dessas despesas. Além disso, a Comissão observa que a decisão de autorização e a convenção que celebrou com o CIS indicavam que a subvenção global era concedida para a abertura e o funcionamento do centro de informação nos prazos fixados. Nenhuma disposição permite, assim, concluir que as despesas levadas a cabo no âmbito da execução do projecto seriam reembolsadas caso não fosse executado.

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

45 A exposição dos factos e dos argumentos apresentados pelo recorrente no âmbito do procedimento administrativo, e retomados nos seus articulados, podem resumir-se da seguinte forma:

— o CIS não cometeu nenhuma irregularidade nem introduziu alterações à execução da contribuição, tendo apenas sido vítima do comportamento da Regione Siciliana;

— o CIS levou a cabo a medida n.º 1 e mencionou à Comissão ter assumido diversos compromissos relativos, nomeadamente, às medidas n.os 3 e 5;

— a Comissão não tomou em consideração as garantias dadas na reunião do comité de fiscalização de 15 de Dezembro de 1994, no decurso da qual o seu representante indicou que medidas podiam ser tomadas para satisfazer a condição relativa aos compromissos a assumir até 31 de Dezembro de 1994;

— a Comissão ignorou o facto de ter sido na sequência da sua recusa de prorrogar o prazo que permitiria a assunção de compromissos jurídicos e financeiros vinculativos que as actividades previstas no âmbito do concurso não puderam ser realizadas;

— assim, a liquidação do CIS não era senão a consequência directa da recusa de prorrogação desse prazo, que conduziu necessariamente à impossibilidade de executar a contribuição;

— a Comissão também se afastou da tomada de posição assumida na sua carta de 21 de Setembro de 1995, em que pedia ao CIS que indicasse o montante das despesas efectuadas a fim de determinar a quota de participação do FEDER.

46 Há que observar que a falta ou a insuficiência de fundamentação constitui violação das formalidades essenciais na acepção do artigo 230.º CE e constitui um fundamento de ordem pública que é de conhecimento oficioso do juiz comunitário (acórdãos do Tribunal de Justiça de 20 de Fevereiro de 1997, Comissão/Daffix, C-166/95 P, Colect., p. I-983, n.º 24, et de 2 de Abril de 1998, Comissão/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, Colect., p. I-1719, n.º 67; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 21 de Março de 2001, Métropole télévision/Comissão, T-206/99, Colect., p. II-1057, n.º 43).

47 Cabe igualmente recordar que resulta de jurisprudência constante que a fundamentação de uma decisão individual lesiva de interesses deve deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, a argumentação da instituição autora do acto, por forma a permitir aos interessados conhecer as razões da medida adoptada e ao orgão jurisdicional competente exercer o seu controlo (acórdão Comissão/Sytraval e Brink's France, já referido, n.º 63, e acórdão Métropole télévision/Comissão, já referido, n.º 44).

48 Ora, no caso em apreço, a decisão impugnada não se pronuncia sobre os diferentes factos e argumentos referidos, no que toca nomeadamente à questão de saber se tais elementos podiam ou não justificar o reembolso das despesas efectuadas pelo CIS antes da supressão da contribuição, e isto apesar de a resposta a estes elementos ser essencial para permitir ao Tribunal analisar a procedência da decisão impugnada.

49 Com efeito, no âmbito da parte relativa à «execução do projecto», a decisão impugnada limita-se a referir que «a beneficiária entrou em liquidação em 20 de Outubro de 1995» (considerando n.º 6), que o mapa final das despesas bem como a

respectiva documentação comprovativa foram transmitidos à Comissão e que as despesas declaradas pela beneficiária eram de 711 584 000 ITL, das quais 688 505 743 ITL foram declaradas admissíveis no seguimento da verificação efectuada pelas autoridades da Regione Siciliana (considerando n.º 7).

50 No âmbito da parte relativa à «reacção do Estado-Membro em causa», a decisão impugnada precisa o que segue (considerando n.º 10):

«Por carta de 11 de Março de 2002 [...], as autoridades italianas transmitiram as informações complementares solicitadas, preparadas pelo liquidatário [do CIS]. Essas informações confirmaram que:

— as despesas indicadas eram de 711 584 000 ITL, e as que foram declaradas admissíveis, depois da certificação feita pelas autoridades da Regione Siciliana, eram de 688 505 743 ITL;

— as actividades relativas à subvenção global apenas diziam respeito à medida n.º 1 'estruturação do centro de informação';

— o direito ao pagamento fundava-se no pressuposto de que a não realização do objectivo fixado não era resultado da actividade (ou inactividade) do CIS, mas da conclusão tardia da convenção entre a Regione Siciliana e a beneficiária e do consequente co-financiamento tardio por parte desta região.»

51 No âmbito da parte relativa à «apreciação pela Comissão», a decisão impugnada afirma unicamente o que segue (considerando n.º 12):

«[...]

— o objectivo da subvenção global que consistia em levar a cabo as actividades descritas no artigo 5.º da convenção [entre o CIS e a Comissão] não foi atingido, dado que, das sete medidas previstas nesse artigo, só a medida n.º 1 'estruturação do centro de informação CIS' foi levada a cabo;

— os argumentos esgrimidos pelo CIS também não justificam a tomada em consideração das despesas indicadas e relativas à medida 'estruturação do centro de informação CIS'. As razões apresentadas para explicar o malogro da subvenção global, relacionadas com o co-financiamento tardio das autoridades italianas, não justificam o pedido de contribuição comunitária, na medida em que a subvenção tinha sido concedida para a realização das actividades indicadas na convenção [entre o CIS e a Comissão]. A atribuição da subvenção global tinha por objectivo a actividade de um centro de informação. Esse centro nunca funcionou e entrou em liquidação depois de ter levado a cabo apenas uma das sete medidas previstas pela convenção [entre o CIS e a Comissão]. Consequentemente, o [in]cumprimento da convenção [entre o CIS e a Comissão] justifica a supressão da contribuição atribuída sob forma de uma subvenção global e a devolução do adiantamento efectuado.»

52 Há que salientar que a decisão impugnada não menciona os acontecimentos ocorridos entre 2 de Setembro de 1993, data em que convenção entre o CIS e a Comissão foi assinada, e 20 de Outubro de 1995, data em que o CIS entrou em liquidação.

53 Em primeiro lugar, a decisão impugnada não faz qualquer referência ao pedido de prorrogação dos prazos apresentado pelo CIS à Comissão em 12 de Novembro de 1993 nem à decisão da Comissão de prorrogar até 31 de Dezembro de 1994 o prazo concedido para a assunção dos compromissos financeiros previsto no artigo 3.º, primeiro parágrafo, da decisão de autorização.

54 Em segundo lugar, a recusa da Comissão de conceder o segundo pedido de prorrogação dos prazos apresentado pela Regione Siciliana, que teve o efeito automático de impedir o CIS de executar a contribuição, não é mencionada pela decisão impugnada. A Comissão não encontrou esses dois documentos, como referiu ao Tribunal em resposta ao pedido de apresentação dos mesmos. Há, todavia, que mencionar a título incidental que o artigo 3.º, segundo parágrafo, da decisão de autorização permitia à Comissão prorrogar esses prazos se as informações fornecidas o justificassem.

55 Em terceiro lugar, a carta da Comissão ao CIS datada de 21 de Setembro de 1995 foi ignorada pela decisão impugnada, embora essa carta informasse o CIS de que o «[segundo] pedido de prorrogação dos prazos para assunção dos compromissos financeiros não pôde ser acolhido pela Comissão devido à inexistência de decisões de compromisso válidas relativamente às empresas beneficiárias». Há que mencionar que a razão invocada nesta carta está em contradição com a posição assumida na reunião do comité de fiscalização do projecto, que teve lugar em Palermo em 15 de Dezembro de 1994, estando presentes representantes do CIS, um funcionário da Direcção-Geral (DG) «Política Regional» da Comissão e funcionários da Regione Siciliana, no decurso da qual a questão dos compromissos a assumir até 31 de Dezembro de 1994 foi levantada. Nessa reunião, o funcionário da Comissão referiu, segundo o que figura nas observações do CIS sobre a decisão de iniciar o procedimento previsto no artigo 24.º do Regulamento n.º 4253/88 transmitidas em 11 de Março de 2002 à Comissão e que esta não contestou: «[N]o caso concreto do CIS, poder-se-ia considerar que a decisão através da qual o conselho de administração deste aprovaria os projectos de execução das medidas e o compromisso de conjunto de realização do projecto como previsto integrava o conceito de 'compromissos a assumir até 31 de Dezembro de 1994'». Assim, foi no sentido de se adaptar a esta interpretação que o conselho de administração do CIS adoptou, em 20 de Dezembro de 1994, várias decisões relativas à execução do

projecto, nomeadamente em relação à medida n.º 3 (Oferta de um serviço de informação avançado para as empresas), para a qual tinham sido definidas as bases de dados e os recursos em pessoal necessários, e a medida n.º 5 (Utilização de gabinetes externos), cujos projectos de viabilidade tinham sido aprovados.

56 Ora, a este respeito, a decisão impugnada afirma que apenas a medida n.º 1 (Estruturação do centro de informação) tinha sido realizada, não se tendo pronunciado sobre os argumentos apresentados pelo CIS na já referida carta de 11 de Março de 2002 no que diz respeito à execução das medidas n.º 3 e n.º 5, e isto antes mesmo de a Comissão se ter recusado a conceder a segunda prorrogação dos prazos.

57 Em quarto lugar, a decisão impugnada ignora igualmente o conteúdo da carta que a Comissão enviou ao CIS em 21 de Setembro de 1995, na parte em que pedia a este que a «informa[sse], o mais rapidamente possível, do montante dos [seus] compromissos, a fim de determinar o montante dos [da Comissão]». Pode razoavelmente deduzir-se deste pedido que a Comissão tinha, então, aceitado reembolsar uma parte das despesas realizadas pelo CIS para a execução da contribuição.

58 Por outro lado, a decisão impugnada, que, portanto, funda a supressão da contribuição e a recusa de conceder o reembolso em causa na não execução da totalidade das medidas consideradas no artigo 5.º da convenção entre o CIS e a Comissão, não leva em conta a possibilidade prevista no artigo 14.º dessa convenção, que dispõe que, no caso de o intermediário ser responsável por incumprimentos graves, a Comissão pode anular os compromissos assumidos ao abrigo da convenção, «reconhecendo [todavia] ao intermediário o direito aos montantes devidos em virtude dos compromissos assumidos e das actividades realizadas para a execução da subvenção global até à data da notificação da rescisão». Ora, se as despesas realizadas para a execução da subvenção global podem ser reembolsadas em caso de incumprimento grave do intermediário, é difícil de compreender por

que é que tais despesas não podem ser reembolsadas quando não se verifiquem incumprimentos por parte do recorrente.

59 Consequentemente, resulta das considerações precedentes que a decisão impugnada sofre de vícios de fundamentação tais que o Tribunal de Primeira Instância não pode exercer o seu controlo. Em particular, o Tribunal não pode apreciar a legalidade da decisão impugnada à luz dos princípios da proporcionalidade e da protecção da confiança legítima.

60 Assim, há que anular a decisão impugnada na medida em que a Comissão violou a obrigação de fundamentação que lhe é imposta pelo artigo 253.º CE. Com efeito, a decisão impugnada não está suficientemente fundamentada quanto à questão do reembolso da quota-parte do FEDER no que diz respeito às despesas realizadas pelo CIS no quadro da contribuição, num montante certificado de 688 505 743 ITL.

Quanto às despesas

61 Por força do disposto no artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, a parte vencida deve ser condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão sido vencida e tendo o recorrente pedido a sua condenação nas despesas, há que condenar a Comissão a suportar as suas próprias despesas bem como as despesas efectuadas pelo recorrente.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção)

decide:

1) **A decisão C (2002) 4155 da Comissão, de 15 de Novembro de 2002, relativa à supressão de uma contribuição do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional concedida através da decisão C (93) 256/4 da Comissão, de 16 de Fevereiro de 1993, é anulada na parte em que suprime a contribuição no que diz respeito às despesas realizadas pelo Centro informativo per la collaborazione tra le imprese e la promozione degli investimenti in Sicilia SpA, num montante certificado de 688 505 743 liras italianas.**

2) **A Comissão suportará as suas próprias despesas e as despesas do recorrente.**

Cooke Garcia-Valdecasas Labucka

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 22 de Junho de 2005.

O secretário

H. Jung

O presidente

J. D. Cooke