ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quarta Secção)

3 de Fevereiro de 2000 *

Nos processos apensos T-46/98 e T-151/98,

Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE), com sede em Paris (França), representada por D. M. Tomasevic e depois por F. Herbert, advogados no foro de Bruxelas, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório da advogada K. Manhaeve, 56-58, rue Charles Martel,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por P. Oliver, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de C. Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

que têm por objecto um pedido de anulação da decisão da Comissão que reduziu uma contribuição financeira concedida ao recorrente pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional a título do projecto European city cooperation system,

* Língua do processo: francês.

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

composto por: R. M. Moura Ramos, presidente, V. Tiili e P. Mengozzi, juízes,

secretário: A. Mair, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 17 de Junho de 1999,

profere o presente

Acórdão

Factos na origem do litígio e tramitação processual

1 O Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE) é uma associação de direito francês que agrupa associações nacionais de poderes locais e regionais na Europa. Entre as suas actividades de representação e de assistência das autarquias territoriais, o CCRE favorece, nomeadamente, a cooperação inter-regional e intermunicipal assistindo os poderes locais e regionais que procuram obter fundos comunitários ligados aos programas estabelecidos pela Comunidade Europeia. O recorrente está associado à gestão de vários projectos e programas financiados pela Comissão.

2 A Comissão, por carta de 10 de Dezembro de 1991, concedeu ao CCRE uma contribuição, de um montante máximo de 4 844 250 ecus (a seguir «primeira contribuição») do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) para a realização do projecto piloto European city cooperation system (ECOS), apresentado pelo CCRE em 19 de Julho de 1991, no quadro do programa «regiões e cidades da Europa» (Recite). Esta decisão baseava-se no artigo 10.° do regulamento (CEE) n.° 4254/88 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1988, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CEE) n.° 2052/88 no que respeita ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (JO L 374, p. 15). O montante concedido representava 50% da despesa total elegível. O projecto piloto abrangia o período de 1 de Janeiro de 1992 a 31 de Dezembro de 1994.

3 Em 1993, o CCRE reuniu a sua assembleia geral trienal, os «Estados gerais» (a seguir «Estados gerais de Estrasburgo»), sobre o tema da cooperação inter-regional e intermunicipal na Europa. A cidade de Estrasburgo, que assegurava o Secretariado permanente do projecto ECOS, propôs-se para organizar este evento abrangendo, nomeadamente, um grupo de trabalho n.° 2, intitulado «As cooperações para o reforço da União Europeia e para o desenvolvimento da solidariedade (redes, trocas de experiência e programa ECOS)».

4 Para este efeito, a cidade de Estrasburgo, por carta de 31 de Março de 1993, solicitou uma subvenção à Comissão.

5 Por carta de 23 de Junho de 1993, a Comissão informou a cidade de Estrasburgo que aceitava dar uma contribuição no montante de 100 000 ecus. A recorrida acrescentou que «esta contribuição... [era] concedida a título excepcional e não poderá em caso algum constituir um precedente para outras manifestações da mesma natureza».

6 Além disso, por carta de 7 de Outubro de 1993, a Comissão comunicou ao CCRE: «... a título excepcional, ser-vos-á possível co-financiar no montante de 100 000 ecus, a partir do programa ECOS, a organização, durante os Estados gerais do CCRE, do grupo de trabalho n.° 2 que incide sobre a cooperação inter-regional Este-Oeste».

7 Por carta de 9 de Dezembro de 1993, foi concedida ao CCRE uma contribuição suplementar de um montante máximo de 2 550 000 ecus para o mesmo projecto piloto, por um período iniciado em 1 de Dezembro de 1993 (a seguir «segunda contribuição»). Este montante representava 60% da nova despesa elegível, salvo no que se refere à participação do FEDER nas despesas de gestão que foi limitada a 55%. O montante global do co-financiamento comunitário cifrou-se assim em 7 394 250 ecus.

8 Em Março de 1996, o CCRE apresentou à Comissão o relatório final relativo à primeira contribuição, em aplicação do n.º 2 das condições especiais de concessão de contribuição que dispõe que «será apresentado à Comissão um relatório anual no fim de cada ano. Um relatório final conterá uma avaliação detalhada dos resultados do projecto...».

9 Em 19 de Abril de 1996, um funcionário da Direcção-Geral «Política Regional e Coesão» (DG XVI) enviou um fax ao CCRE informando de que o relatório final relativo à primeira contribuição tinha sido aprovado pelo serviço operacional que «o tinha julgado satisfatório, tanto ao nível do seu conteúdo como ao nível financeiro».

10 Durante o mês de Agosto de 1996, o recorrente apresentou um relatório final relativo à segunda contribuição.

11 Em 7 de Novembro de 1996, o CCRE apresentou um relatório conjunto, abrangendo as duas contribuições, cujo saldo final pedido permanecia o mesmo que o da totalidade dos dois outros relatórios precedentes, ou seja, 6 119 866 ecus. Este relatório apresentava despesas divididas em dois títulos: «projectos» e «coordenação e animação».

12 De 21 a 24 de Abril de 1997, os serviços da Comissão efectuaram uma missão de controlo no local.

13 Numa carta de 16 de Maio de 1997 dirigida ao CCRE, a Comissão considerou que «a comunicação enviada pelo serviço operacional da DG XVI, relativa à primeira versão do relatório final da ECOS, pecava por optimismo não tendo suficientemente em conta o prazo necessário para os serviços financeiros da Comissão se pronunciarem a este respeito» e informou o CCRE de que o relatório final tinha sido enviado para aprovação ao controlo financeiro.

14 Por carta de 30 de Julho de 1997, o director-geral da DG XVI comunicou ao CCRE:

«As seguintes despesas não documentadas não podem ser aceites para co-financiamento:

— as estimativas efectuadas pelo CCRE relativamente às despesas eventuais não documentadas que terão sido efectuadas por presidentes de câmara e funcionários autarquicos para assistir a estes eventos de interesse para a cooperação;

— as despesas eventuais que terão sido efectuadas pelas autarquias locais e regionais em acções de promoção diversas; e

— os contributos eventuais em espécie que terão sido obtidos pelas autarquias locais em peritagem financeira, jurídica e técnica.

Estes montantes estimados pelo CCRE dizem respeito a despesas eventuais sem prova de que efectivamente tenham sido efectuadas. Não existe prova do pagamento e de qualquer maneira estas despesas não foram suportadas pelo

CCRE. Além disso, os montantes apresentados, não são exactos, uma vez que se trata de simples estimativas de custos eventuais que não podem ser aceites como despesas a co-financiar pelo FEDER.»

15 Em consequência, a Comissão anunciou que o montante máximo considerado pelo FEDER era reduzido a 5 552 065 ecus, mas tendo em conta o adiantamento de 5 915 400 ecus feito em benefício do CCRE, este último tinha que reembolsar 363 335 ecus.

16 O CCRE, por carta de 28 de Agosto de 1997, respondeu às críticas da Comissão e pediu-lhe que convocasse uma reunião para discutir estas questões. Esta reunião, na qual participaram representantes da CCRE e da Comissão, teve lugar em 24 de Setembro de 1997. No termo da reunião, a Comissão pediu ao CCRE que lhe enviasse determinados documentos justificativos das despesas efectuadas, a fim de lhe permitir completar o seu processo e tomar uma decisão sobre o encerramento definitivo do assunto das duas contribuições em causa. Fez igualmente este pedido à cidade de Estrasburgo que era uma das autarquias locais implicadas na gestão do projecto ECOS.

17 O CCRE respondeu às críticas da Comissão, por carta de 2 de Outubro de 1997, mantendo as conclusões apresentadas nos relatórios financeiros anteriores. Além disso, apresentou um caderno de documentos justificativos relativos às despesas em relação às quais tinham sido levantadas objecções.

18 Entretanto, o recorrente recebeu duas comunicações da Comissão, uma enviada em 1 de Outubro de 1997 por um director da DG XVI e outra enviada em 24 de Outubro de 1997 pelo director-geral da DG XVI, contendo quadros relativos ao encerramento do projecto e reproduzindo em detalhe a liquidação a efectuar para a totalidade das duas contribuições do projecto piloto ECOS.

19 Durante o mês de Janeiro de 1998, o CCRE recebeu uma nota de débito sem data com o n.º 97009405 F emitida em Dezembro de 1997, pela qual a Comissão exigia o reembolso do montante pago a mais da primeira e segunda contribuições, ou seja, 363 336 ecus.

20 Na sequência, as partes mantiveram contactos com vista a encontrar uma solução ao diferendo que as opunha. Numa reunião em 5 de Março de 1998, os serviços da Comissão informaram o CCRE das suas conclusões sobre a documentação que lhes tinha sido enviada na sequência da reunião de 24 de Setembro de 1997. Esta afirmação é contestada pelo recorrente.

21 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 10 de Março de 1998, o recorrente interpôs um recurso de anulação da decisão tomada na nota de débito n.º 97009405 F. O recurso foi registado na Secretaria sob o número T-46/98.

22 Por carta de 15 de Junho de 1998 dirigida ao recorrente, a Comissão reconheceu ter cometido alguns erros ao calcular o montante do co-financiamento das despesas de gestão atribuídas ao programa ECOS. Em consequência, o director-geral da DG XVI anunciou ao CCRE que o montante pedido tinha sido reduzido para 300 173 ecus e que a primeira nota de débito era anulada e substituída por uma outra com o mesmo número, emitida em 15 de Julho de 1998. Além disso, comunicou que «no que se refere às despesas de gestão declaradas nos vossos relatório finais, as justificações apresentadas pelos vossos serviços, na sequência da realização da missão de controlo da Comissão, não permitem — no que diz respeito em particular à gestão descentralizada — identificar a sua imputação ao programa ECOS nem confirmá-las com base em documentos probatórios. Por conseguinte, a Comissão não tem possibilidade, sem estas justificações, aumentar a parte destas despesas que possa ser considerada elegível».

23 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 22 de Setembro de 1998, o CCRE interpôs um segundo recurso da decisão contida na segunda nota de débito. O recurso foi registado na Secretaria sob o número T-151/98.

24 Por despacho de 18 de Maio de 1999, o presidente da quarta secção do Tribunal de Primeira Instância apensou os dois processos para efeitos de audiência e de acórdão, em aplicação do artigo 50.º do Regulamento do processo do Tribunal de Primeira Instância.

25 Com base no relatório do juiz relator, o Tribunal (Quarta Secção) decidiu iniciar a fase oral e solicitou às partes que respondessem por escrito a determinadas questões. Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões do Tribunal na audiência que teve lugar em 17 de Junho de 1999.

Pedidos das partes

No processo T-46/98

26 O recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a decisão contida na nota de débito de Dezembro de 1997, na versão alterada pela decisão contida na nota de débito de 15 de Julho de 1998;

— condenar a Comissão nas despesas.

27 A recorrida conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso (salvo no que se refere ao montante de 63 163 ecus, que foi objecto de uma rectificação);

— condenar o recorrente nas despesas.

No processo T-151/98

28 O recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a decisão contida na nota de débito de 15 de Julho de 1998;

— condenar a Comissão, seja qual for o resultado do processo, a suportar a totalidade das despesas.

29 A recorrida conclui que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar o recorrente nas despesas.

Quanto ao objecto de recurso nos processos T-46/98 e T-151/98

Argumentos das partes

30 A Comissão alega que, como substituiu a primeira nota de débito pela segunda reclamando uma soma inferior, o recurso no Processo T-46/98 ficou sem objecto e, portanto, é inadmissível.

31 O recorrente afirma que a substituição da decisão inicialmente impugnada por uma decisão posterior não implica a inadmissibilidade do recurso, mas antes a extinção da instância por inutilidade superveniente da lide, na medida em que após tal incidente o recurso possa, eventualmente, ficar sem objecto. Esta diferença é pertinente uma vez que acarreta consequências quando da aplicação das disposições do Regulamento de Processo relativas às despesas.

32 Em qualquer circunstância, a segunda nota de débito não fez com que o primeiro recurso ficasse sem objecto. Com efeito, a Comissão só parcialmente emendou a decisão impugnada e, portanto, o processo deve prosseguir relativamente ao restante. O CCRE, por conseguinte, pede ao Tribunal que lhe permita prosseguir o processo adaptando o seu pedido na sequência da atitude tomada pela Comissão. O segundo recurso foi interposto a título cautelar para o caso de o Tribunal aceitar a tese da Comissão e decidir julgar extinta a instância no processo T-46/98.

Apreciação do Tribunal

33 Importa recordar, a título liminar, a jurisprudência segundo a qual quando uma decisão é substituída, já com o processo em curso, por uma decisão com o mesmo objecto, esta deve ser considerada um elemento novo se permite ao recorrente adaptar os seus pedidos e fundamentos. Como o Tribunal declarou, nomeadamente, no acórdão de 3 de Março de 1982, Alpha Steel/Comissão (14/81, Recueil, p. 749, n.° 8), «seria contrário a uma boa administração da justiça e às exigências de economia processual obrigar a recorrente a interpor um novo recurso para o Tribunal de Justiça. Além disso, seria injusto que a Comissão pudesse, para fazer face às críticas contidas no recurso de uma decisão interposto no Tribunal de Justiça, adaptar a decisão impugnada ou substituí-la por outra e invocar, já com o processo em curso, esta alteração ou esta substituição para privar a outra parte da possibilidade de tornar extensivo o seu pedido e os seus fundamentos iniciais à decisão ulterior ou de apresentar pedidos e fundamentos suplementares contra esta» (v. igualmente os acórdãos do Tribunal de Justiça de 29 de Setembro de 1987, Fabrique de fer de Charleroi et Dillinger Huttenwerke/ /Comissão, 351/85 e 360/85, Colect., p. 3639, n.° 11, e de 14 de Julho de 1988, Stahlwerke Peine-Salzgitter/Comissão, 103/85, Colect., p. 4131, n.° 11).

34 No caso em apreço, apesar do facto de, na segunda nota de débito, a Comissão indicar que esta anula e substitui a primeira, verifica-se que, através da segunda nota, a Comissão invoca os mesmos factos e críticas que foram invocados através da decisão contida da primeira. A única alteração ocorrida é devida ao facto de a Comissão ter emendado os seus cálculos da taxa de co-financiamento das despesas em questão e aplicado uma taxa de co-financiamento rectificada. Em consequência, através da segunda nota de débito, a recorrida limitou-se a alterar o montante do co-financiamento aprovado e a modificar a soma anteriormente pedida ao recorrente. A segunda nota de débito, portanto, apenas constitui uma simples rectificação da primeira.

35 Esta conclusão é reforçada pelo facto de a própria Comissão indicar, nas suas conclusões no processo T-46/98, que a decisão impugnada foi objecto de uma rectificação da sua parte entre a interposição do recurso e a apresentação da contestação.

36 Nestas condições, a decisão rectificada deve ser considerada um elemento novo que permite ao recorrente adaptar os seus fundamentos e o seu pedido, tal como o fez na sua réplica no processo T-46/98. O facto de ter sido interposto um segundo recurso, a título cautelar, pelo recorrente contra esta última decisão não pode alterar esta conclusão, uma vez que o recorrente utilizou efectivamente a possibilidade que lhe é dada pela jurisprudência de tomar em conta as alterações ocorridas no decurso do processo.

37 Daqui resulta que o fundamento deduzido pela Comissão, quanto a este ponto, não merece acolhimento.

38 Resulta de tudo o que antecede que o objecto do processo T-151/98, recurso interposto pelo recorrente a título puramente cautelar, coincide com o objecto do processo T-46/98, a saber, o pedido de anulação da decisão da Comissão contida na nota de débito n.° 97009405 F, emitida em Dezembro de 1997 na sua versão alterada pela nota de débito emitida em 15 de Julho de 1998 (a seguir «decisão controvertida»). Nestas circunstâncias, o Tribunal, nos termos do artigo 113.° do Regulamento de Processo, declara oficiosamente que não conhecerá do mérito da causa no processo T-151/98.

Quanto ao mérito

39 A título liminar, pode determinar o alcance do litígio em causa. Para esse efeito, as partes confirmaram na audiência que a soma indicada na nota de débito constitui a decisão controvertida corresponde à diferença entre o montante das despesas declaradas pelo recorrente e o montante aceite pela Comissão a título de co-financiamento. Esta diferença resulta, por um lado, de recusa da Comissão para reconhecer determinadas despesas e, por outro lado, da imputação pela Comissão pela rubrica «coordenação e animação» das despesas declaradas pelo CCRE na rubrica «projectos».

40 As despesas declaradas inelegíveis para um co-financiamento são as seguintes:

Despesas	Montante (em ecus)
Estados gerais de Estrasburgo	
— Rubrica A — Conferências de lançamento e promoção	101 598
— Rubrica C2 — Instrução dos processos/Promoção	53 300
— Rubrica E — Participação nas acções de formação	256 882
Total deduzido Estados gerais CCRE	411 780
C1 — Secretariado permanente, Estrasburgo (despesas de funcionamento	56 565
C2 — Instrução dos processos/Promoção (despesas de equipamento	18 471
D — Coordenação projectos de cooperação (despesas de deslocação/reuniões)	19 520
E — Gestão descentralizada da cooperação (peritagem financeira, jurídica e técnica)	432 000
E — Gestão descentralizada da cooperação (coordenadores 12 pontos comunitários)	85 204
Total	1 023 540

41 As despesas que foram transferidas de um título para outro são as seguintes:

Despesas	Co-financiamento previsto pelo recorrente (em ecus)	Co-financiamento aplicado pela Comissão (em ecus)
Jornadas de cooperação Este-Oeste	69 016	36 394

42 O recorrente invoca, na essência, três fundamentos de anulação: o primeiro, apresentado a título principal, consiste na violação de obrigação de fundamentação. O segundo e terceiro fundamentos, deduzidos a título subsidiário, agrupam os argumentos que consistem um, em violação do princípio da

protecção da confiança legítima e do princípio da segurança jurídica, o outro em violação do princípio de proporcionalidade e do princípio da igualdade.

Quanto ao fundamento principal, que consiste em violação de obrigação de fundamentação

Argumentos das partes

43 O recorrente alega que a decisão controvertida não lhe permite compreender porque razão numerosos documentos contabilísticos que foram fornecidos à Comissão na sequência da reunião de 24 de Setembro de 1997 não bastam para justificar a realidade das despesas efectuadas e a sua imputação ao programa ECOS. Além disso, a Comissão nunca respondeu aos argumentos do recorrente desenvolvidos nas cartas que lhe foram enviadas na sequência da referida reunião. Esta situação constitui uma violação da obrigação de fundamentação dos actos da Comissão, prevista no artigo 190.° do Tratado CE (actual artigo 253.° CE), em particular no caso em que uma decisão incide sobre a redução do montante de uma contribuição financeira, na medida em que implica consequências graves para o beneficiário da contribuição (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 6 de Dezembro de 1994, Lisrestal e o./Comissão, T-450/93, Colect., p. II-1177, n.° 52, e de 15 de Outubro de 1997, IPK-München/ /Comissão, T-331/94, Colect., p. II-1665, n.° 51).

44 A Comissão afirma que a nota de débito controvertida era a conclusão de um longo diálogo estabelecido entre as partes, durante o qual estas trocaram vária correspondência e se encontraram em reuniões em 24 de Setembro de 1997 e de 5 de Março de 1998. Sendo a nota de débito apenas um formulário normalizado, não contém fundamentação detalhada, mas esta última encontra-se na carta enviada ao recorrente pelos serviços da Comissão em 15 de Junho de 1998. A Comissão invoca, a este propósito, a jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual não se pode exigir uma fundamentação específica em apoio de todos os detalhes que o acto controvertido possa comportar, desde que estes

estejam abrangidos pelo âmbito de sistema de conjunto (acórdãos do Tribunal de Justiça de 1 de Dezembro de 1965, Schwarze, 16/65, Colect., p. 239, e de 23 de Fevereiro de 1978, An Bord Bainne, Colect., p. 211).

45 Além disso, a Comissão aceitou encontrar-se com os representantes do CCRE em 24 de Setembro de 1997 e explicou-lhes longamente o seu ponto de vista. Nestas condições, o argumento do CCRE é destituído de fundamento.

Apreciação do Tribunal

46 Decorre de jurisprudência constante que o dever de fundamentar uma decisão individual tem por finalidade permitir ao órgão jurisdicional comunitário o exercício de fiscalização da legalidade da decisão e fornecer ao interessado indicações suficientes para saber se a decisão é legítima ou se, eventualmente, enferma de um vicio que permita contestar a sua validade. O alcance deste dever depende da natureza do acto em causa e do contexto em que o mesmo tenha sido adoptado (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 12 de Janeiro de 1995, Branco/Comissão, T-85/94, Colect., p. II-47, n.° 32, e jurisprudência citada).

47 Daqui resulta que a fundamentação deve, em princípio, ser comunicada ao interessado ao mesmo tempo que a decisão que lhe causa prejuízo e que a falta de fundamentação não pode ser regularizada pelo facto de o interessado tomar conhecimento dos fundamentos da decisão no decurso do processo do Tribunal (acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de Novembro de 1981, Michel/ /Parlamento, 195/80, Recueil, p. 2861, n.° 22).

48 Importa recordar que, quanto à fundamentação de uma decisão que reduz o montante de uma contribuição do Fundo Social Europeu inicialmente concedida, foi decidido que, tendo em conta, designadamente, o facto de uma decisão desse

tipo acarretar consequências graves para o beneficiário da contribuição, a mesma deve revelar claramente os fundamentos que justificam a redução da contribuição em relação ao montante inicialmente aprovado (acórdão Branco/Comissão, já referido, n.° 33).

49 As exigências de fundamentação formuladas pela jurisprudência no que se refere a uma decisão que reduz contribuições financeiras em matéria de Fundo Social Europeu, devem ser impostas igualmente, em relação a uma decisão dessas, no quadro do FEDER. Em consequência, deve examinar-se se, no caso em apreço, a decisão controvertida satisfaz as exigências estabelecidas no artigo 190.° do Tratado, tal como este tem sido interpretado pelo tribunal comunitário.

50 Verifica-se que a alteração introduzida pela nota de débito de 15 de Julho de 1998 nada acrescentou às críticas que tinham sido feitas ao recorrente quando da emissão da primeira nota de débito. Nessas circunstâncias, e tendo em conta o facto de a decisão se limitar a ordenar um reembolso, a suficiência de fundamentação deve ser analisada face aos contactos estabelecidos entre as partes até essa data. Resulta da análise dos autos que a redução da contribuição financeira foi objecto de diversas cartas enviadas ao recorrente e de uma reunião entre as partes segundo a ordem cronológica seguinte:

— carta da Comissão de 30 de Julho de 1997 na qual esta última faz saber ao recorrente que, após ser efectuado um controlo no local, determinadas despesas não documentadas não poderiam ser aceites para co-financiamento;

— reunião de 24 de Setembro de 1997 durante a qual, como resulta da carta do recorrente de 2 de Outubro de 1997, a Comissão identificou as despesas consideradas não elegíveis e formulou críticas a respeito destas;

— correspondência do director da DG XVI de 1 de Outubro de 1997 que determina, relativamente à primeira e segunda contribuições, rubrica por rubrica, as despesas não elegíveis;

— correspondência do director-geral da DG XVI de 24 de Outubro de 1997 contendo um quadro incompleto e pouco detalhado no qual a Comissão se limita a enunciar as somas ainda devidas pelo CCRE relativamente a cada inclusão no título «projectos»;

— carta de 15 de Junho de 1998 que confirma a recusa dos documentos justificativos apresentados pelo recorrente.

51 A falta de fundamentação invocada pelo recorrente assenta, em primeiro lugar, na ausência de explicações, por parte da Comissão, da não aceitação dos documentos justificativos relativos às despesas abrangidas pelas rubricas C1, C2, D e E (nas suas duas sub-rubricas, v. *supra* n.° 40) que o recorrente enviou na sequência da reunião de 24 de Outubro de 1997, em segundo lugar, na ausência de justificação da transferência de linhas orçamentais das despesas relativas às jornadas Este-Oeste, efectuando de facto uma redução da contribuição financeira esperada e, em último lugar, na insuficiência de fundamentação da recusa da Comissão em considerar elegíveis, no título «coordenação e animação», as despesas referentes aos Estados gerais de Estrasburgo.

52 Em primeiro lugar, no que se refere às rubricas C1, C2 e E (nas suas duas sub-rubricas), resulta dos autos que nenhum dos documentos trocados entre as partes,

após a carta do recorrente de 2 de Outubro de 1997, fornece explicações suficientes que permitam ao recorrente compreender as razões pelas quais a Comissão recusou valor probatório aos documentos que o recorrente enviou após a reunião de 24 de Setembro de 1997 para afastar as críticas da Comissão relativas a determinadas despesas. Além disso, nenhum destes documentos permite ao Tribunal exercer a sua fiscalização sobre a legalidade desta recusa.

53 Quanto a este aspecto, a recorrida não pode pretender que a sua carta de 15 de Junho de 1998 contém uma fundamentação suficiente da decisão. Nesta carta, a Comissão limitou-se a repetir as razões que tinham sido invocadas na primeira correspondência trocada entre as partes, nomeadamente na carta de 30 de Julho de 1997. A carta de 15 de Junho de 1998 não contém qualquer esclarecimento sobre as razões pelas quais a Comissão considerou que nem as justificações nem os documentos contabilísticos apresentados pelo CCRE, após a missão de controlo e a reunião de 24 de Setembro de 1997, permitiam confirmar a exigibilidade destas despesas e a sua imputação ao programa ECOS.

54 Em segundo lugar, no que se refere à transferência, pela Comissão, das despesas relativas às jornadas de cooperação Este-Oeste da linha orçamental relativa aos «projectos» para a linha orçamental relativa às operações de «coordenação e animação», provocando por este facto uma redução da contribuição financeira de 32 622 ecus, resulta da nota enviada pela Comissão ao recorrente, em 30 de Dezembro de 1993, que a recorrida tinha dado indicações precisas segundo as quais estas despesas deveriam ser tomadas a cargo pelos fundos disponíveis no título da linha «projectos». Embora o recorrente tenha, na sua carta de 2 de Outubro de 1997, chamado a atenção da Comissão para o facto de a transferência prevista comportar uma alteração do orçamento global do contrato e uma redução da contribuição financeira, subscrita pela Comissão, importa constatar que esta, até à adopção de decisão controvertida, não forneceu qualquer elemento que permitisse ao recorrente compreender as razões pelas quais, entretanto, mudou de opinião e ao Tribunal apreciar a legalidade desta transferência.

55 Em último lugar, no que se refere às despesas relativas aos Estados gerais de Estrasburgo, resulta da carta enviada pelo recorrente em 2 de Outubro de 1997

que nesta data o recorrente já conhecia as razões pelas quais a Comissão considerava não elegíveis determinadas despesas relativas à organização destes Estados gerais. Com efeito, a Comissão manteve sempre que estas despesas ultrapassavam os limites autorizados, tanto no quadro da aprovação do programa ECOS como no traçado pela autorização específica obtida para a realização destes Estados gerais.

56 Decore do que antecede que a decisão controvertida deve ser anulada por falta de fundamentação no que se refere a todas as despesas cuja inelegibilidade foi justificada pela recusa de valor probatório dos documentos contabilísticos assim como no que se refere à redução da contribuição pela transferência de linhas orçamentais das despesas relativas às jornadas de cooperação Este-Oeste.

57 Esta conclusão engloba todas as despesas abrangidas pela decisão impugnada, à excepção das respeitantes aos Estados gerais de Estrasburgo, em relação às quais o fundamento que consiste na falta de fundamentação da recusa de co-financiamento é improcedente.

58 Nestas circunstâncias, só há que analisar os outros fundamentos de anulação invocados pelo recorrente na medida em que os mesmos digam respeito à recusa de co-financiamento das despesas relativas aos Estados gerais de Estrasburgo. O Tribunal analisará portanto este fundamento que consiste na violação do princípio da protecção da confiança legítima e do princípio da segurança jurídica que é o único invocado quanto a este ponto.

Quanto ao fundamento subsidiário, que consiste em violação do princípio da confiança legítima e do princípio da segurança jurídica

Argumentos das partes

59 O recorrente sustenta antes de mais que as despesas efectuadas quando dos Estados gerais de Estrasburgo foram realizadas nas condições estabelecidas na primeira decisão de aprovação e, nomeadamente, segundo os termos do n.° 7 das condições gerais anexas a esta decisão, que estipula que o CCRE é responsável pela execução do projecto ECOS e deve providenciar para que a acção seja objecto de publicidade adequada.

60 O recorrente sustenta que, independentemente da atribuição de uma contribuição de 100 000 ecus à cidade de Estrasburgo, as despesas efectuadas pelo CCRE a fim de contribuir para o financiamento dos Estados gerais de Estrasburgo eram elegíveis a título de despesas de gestão no quadro do programa ECOS.

61 Supondo que a Comissão, através da sua carta de 7 de Outubro de 1997, tenha querido limitar a um montante máximo de co-financiamento de 100 000 ecus as despesas efectuadas pelo CCRE em actividades à margem de organização dos Estados gerais, esta redução do orçamento terá sido tardia e prejudicial para o recorrente. Com efeito, a Comissão não podia limitar este montante de co-financiamento sem ter antecipadamente advertido suficientemente o CCRE. Ora, enquanto que a Comissão enviou correspondência relativa ao co-financiamento deste evento à cidade de Estrasburgo logo em 23 de Junho de 1993, só em 7 de Outubro de 1993, alguns dias antes desta manifestação e quando as despesas já estavam amplamente efectuadas, é que informou o secretário geral do CCRE do limite imposto a esta despesa.

62 Além disso, os funcionários da DG XVI tinham estado ao corrente do evento. Aliás, o director-geral da DG XVI interveio como orador. Acresce que, numa carta de 19 de Julho de 1993, a Comissão indicou que o membro da Comissão competente, o senhor Millan, estava satisfeito pelo facto da Comunidade poder estar implicada no financiamento deste evento. Esta correspondência deixa, aliás, claramente entender que as despesas em causa poderiam ser elegíveis para o financiamento comunitário.

63 Acresce que as despesas relativas aos Estados gerais foram aprovadas pelo funcionário encarregado da gestão do programa ECOS da DG XVI, num fax de 19 de Abril de 1996, pelo qual aquele exprimiu a sua satisfação relativamente ao relatório final da primeira contribuição e informou o recorrente de que o relatório tinha sido considerado satisfatório tanto ao nível operacional como ao nível financeiro. Apoiando-se no acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 18 de Maio de 1994, BEUC e NCC/Comissão, T-37/92, Colect., p. II-285, o recorrente alega que esta resposta era suficientemente clara e precisa para fazer nascer na sua esfera esperanças fundamentadas de que a execução financeira do projecto não seria ulteriormente contestada.

64 À luz destes desenvolvimentos, o recorrente tinha o direito de esperar que o co-financiamento destas despesas não fosse posto em causa. Ao recusá-las, a Comissão violou a confiança legítima que o recorrente tinha colocado no co-financiamento das despesas em causa. Tal atitude constitui, além disso, uma violação das condições de concessão e do princípio da segurança jurídica.

65 A Comissão contesta os argumentos do recorrente e sustenta que, como estas despesas não foram previstas no orçamento inicial, só podiam ser elegíveis por via de autorização. Esta foi concedida pelas cartas de 23 de Junho e de 7 de Outubro de 1993 que, não obstante, limitaram o co-financiamento em questão a 100 000 ecus. Ora, embora a Comissão tenha aceite 200 000 ecus de despesas elegíveis para um co-financiamento, declaradas no título «projectos» no relatório final do CCRE, não podia aceitar outras, pois estas últimas não estavam abrangidas pela referida autorização.

Apreciação do Tribunal

66 Verifica-se liminarmente que o recorrente declarou no seu relatório final quatro tipos de despesas ligadas à realização dos Estados gerais de Estrasburgo:

a) 200 000 ecus no título «projectos», que a Comissão considerou elegíveis para um co-financiamento do montante de 100 000 ecus em aplicação do compromisso que tomara nas suas cartas de 23 de Junho e 7 de Outubro de 1993;

b) as despesas restantes foram declaradas no título «coordenação e animação» (gestão):

— 101 598 ecus na rubrica A «Conferências de lançamento e de promoção» para a participação dos eleitos locais no grupo de trabalho n.° 2 relativo à cooperação inter-regional Este-Oeste e ao programa ECOS;

— 53 300 ecus na rubrica C2 «Instrução dos processos /Promoção» (sub-rubrica «Acções de informação/Publicações»), para a criação de um stand destinado à informação dos eleitos locais;

— 256 882 ecus na rubrica E «Gestão descentralizada da cooperação», (sub-rubrica «Participação nas acções de promoção»), para o financiamento de deslocações dos participantes nos Estados gerais do CCRE.

67 As despesas declaradas no título «coordenação e animação» [v. *supra*, n.° 66, alínea b)] foram consideradas inelegíveis pela Comissão pelo facto de não terem sido previstas no orçamento inicial e ultrapassarem o limite imposto nas cartas de 23 de Junho e 7 de Outubro de 1993, pelas quais a Comissão autorizou, a título excepcional, um co-financiamento de 100 000 ecus.

68 Importa antes de mais salientar que a concessão de uma contribuição financeira está subordinada ao respeito não apenas das condições enunciadas pela Comissão na decisão de aprovação da contribuição mas também ao respeito dos termos do pedido de contribuição que foi objecto da referida decisão (acórdão do Tribunal de Primeira Instância, de 14 de Julho de 1997, Interhotel/Comissão, T-81/95, Colect., p. II-1265, n.° 42).

69 Além disso, deve recordar-se que, no que refere à invocação do princípio da confiança legítima neste contexto, a Comissão tem o direito de rejeitar o pedido de pagamento do saldo se lhe for solicitada a aprovação de custos não previstos no pedido de contribuição, sem que por isso seja violado o referido princípio (acórdão Interhotel/Comissão, já referido, n.° 46).

70 Da mesma forma, no que se refere ao princípio da segurança jurídica, embora seja certo que, segundo jurisprudência constante, o carácter de certeza e de previsibilidade da regulamentação comunitária constitua um imperativo que se impõe com particular rigor quando se trata de uma regulamentação susceptível de comportar consequências financeiras (acórdão do Tribunal de Justiça de 27 de

Março de 1990, Italia/Comissão, C-10/88, Colect., p. I-1229), este princípio não pode ser utilmente invocado quando a regulamentação em vigor prevê claramente a possibilidade de restituição da contribuição financeira no caso de as condições a que a mesma estava sujeita não terem sido respeitadas (acórdão Interhotel/ /Comissão, já referido, n.° 61).

71 No caso em apreço, quando do pedido de contribuição financeira, o recorrente apresentou à Comissão um programa de trabalho acompanhado de um projecto de orçamento. Este foi aceite pela Comissão que o sujeitou a condições gerais e especiais. O n.° 8 das condições gerais enuncia que «o não cumprimento de uma das condições acima mencionadas... autoriza a Comissão a reduzir ou a anular a contribuição aprovada pela presente decisão; a Comissão poderá neste caso reclamar a restituição total ou parcial do auxilio já pago ao beneficiário da decisão...»

72 Resulta dos autos que a soma de 53 300 ecus declarada no título «Acções de informação/Publicações» e considerada inelegível pela Comissão foi objecto de uma previsão no orçamento inicial. Com efeito, o recorrente tinha previsto gastar 128 700 ecus (42 900 ecus × 3) em acções de informação e de promoção, nas quais se inclui a despesa efectuada no stand de promoção e de informação sobre o programa ECOS durante os Estados gerais de Estrasburgo. Nestas condições, tendo aprovado o orçamento inicial, a Comissão não pode, sem violar os princípios da confiança legítima e da segurança jurídica, reduzir a contribuição financeira no que se refere a este montante.

73 Em contrapartida, no que toca às outras despesas referentes aos Estados gerais de Estrasburgo, a saber, as de 101 598 ecus (conferências de lançamento e promoção) e de 256 882 ecus (participação nas acções de formação), verifica-se que as mesmas não foram objecto de previsão orçamental.

74 No que se refere à rubrica A (101 598 ecus), soma declarada no título «Despesas de conferências de lançamento», o orçamento apenas previa 120 000 ecus no título das conferências de lançamento a realizar em Estrasburgo em Março de 1992 e em Praga em Outubro de 1992. Em consequência, não foi prevista qualquer linha orçamental para a conferência de lançamento de Estrasburgo em Outubro de 1993. Além disso, no programa de trabalho apresentado pelo CCRE à Comissão só estão expressamente previstas estas duas conferências de lançamento para o programa ECOS.

75 No que se refere à rubrica E (256 882 ecus), soma declarada no título de participação nas acções de promoção, o Tribunal verifica que não estava prevista qualquer linha orçamental para este efeito.

76 Em consequência, as despesas constantes das rubrica A e E relativas aos Estados gerais de Estrasburgo não se inserem no projecto tal como este foi inicialmente aceite. Importa portanto examinar se estas despesas podem ser elegíveis em virtude da autorização expressa da Comissão contida nas cartas de 23 de Junho e 7 de Outubro de 1993.

77 Verifica-se que o montante autorizado expressamente pela Comissão nestas cartas, que foi declarado pelo recorrente no título de projecto e aceite pela Comissão, foi integralmente utilizado pela cidade de Estrasburgo na organização do grupo de trabalho n.° 2 relativo à cooperação inter-regional Este-Oeste. Nestas circunstâncias, nenhuma outra despesa poderá beneficiar desta autorização.

78 Os argumentos avançados pelo recorrente para demonstrar que a atitude da Comissão em relação a si lhe criou esperanças legítimas quanto a um co-financiamento das despesas abrangidas pelas rubricas A e E relativas aos Estados gerais de Estrasburgo ou que a Comissão violou o princípio da segurança jurídica

ao não considerar estas despesas elegíveis não podem ser acolhidos. Com efeito, no que se refere ao argumento com vista a demonstrar que este financiamento fora concedido à cidade de Estrasburgo e que o CCRE teve conhecimento da sua existência e do seu limite apenas alguns dias antes do evento, o Tribunal considera que o recorrente, na qualidade de beneficiário do financiamento comunitário para a realização do programa ECOS e na qualidade de responsável da gestão financeira global do sector, não pode legitimamente pretender ignorar as diligências que foram feitas pela cidade de Estrasburgo que, aliás, assegurava o Secretariado permanente da rede ECOS, com vista à organização da sua própria assembleia geral.

79 Quanto ao argumento que consiste no teor do fax de 19 de Abril de 1996, resulta claramente deste documento, por um lado, que o acordo da Comissão que aí vê mencionado apenas visava a execução operacional do projecto e, por outro lado, que este acordo apenas visava a primeira contribuição. Com efeito, o recorrente recebeu o fax em questão em 19 de Abril de 1996 e só apresentou o relatório financeiro conjunto abrangendo as duas contribuições em 7 de Novembro de 1996. Além disso, o recorrente, que gere vários outros projectos financiados pela Comissão, estava em condições de saber que a aprovação de qualquer projecto co-financiado por esta instituição depende de um controlo de fundo efectuado pela DG XVI e de um controlo de forma efectuado pelos serviços financeiros da DG XVI e da Direcção-Geral «Controlo Financeiro» (DG XX).

80 Além disso, apesar de o recorrente alegar uma esperança fundada, face ao fax mencionado, de que a Comissão não procederia na sequência a uma redução da contribuição financeira, basta verificar que a tomada de posição da Comissão contida neste fax não equivale a uma decisão clara e definitiva de aprovação do relatório financeiro que foi apresentado e, portanto, não pode criar tal esperança.

81 No que se refere aos argumentos do recorrente baseados no apoio dado pela DG XVI, a Comissão, na sua carta de 19 de Julho de 1993, limitou-se a declinar o convite que tinha sido dirigido ao senhor Millan e ao seu chefe de gabinete para

participarem nos Estados gerais de Estrasburgo e referiu que o comissário estava satisfeito pela participação da Comissão no financiamento deste evento. Esta declaração também não poderia criar esperanças fundadas, na esfera do recorrente, no sentido de que todas as despesas efectuadas com este evento seriam elegíveis para o financiamento comunitário.

82 Daqui resulta que, no que se refere às duas despesas abrangidas pelas rubricas A e E relativas aos Estados gerais de Estrasburgo, a Comissão limitou-se a deduzir das contas finais dos custos apresentados pelo recorrente no seu relatório final aqueles que não foram previstos nem autorizados posteriormente. Nestas condições, os princípios de protecção da confiança legítima e da segurança jurídica não foram violados no que se refere à recusa de elegibilidade destas despesas para o co-financiamento.

83 Resulta do que antecede que este fundamento é parcialmente procedente no que se refere à despesa abrangida pela rubrica C2 e relativa à criação de um stand de informação para o programa ECOS, do montante de 53 300 ecus e improcedente quanto ao restante.

84 Em consequência, o recurso merece provimento no que se refere à decisão da Comissão de recusa de co-financiamento de todas as despesas declaradas inelegíveis, com excepção das abrangidas pelas rubricas A e E ligadas aos Estados gerais de Estrasburgo e respeitantes, respectivamente, aos montantes de 101 598 ecus e 256 882 ecus.

Quanto às despesas

No processo T-46/98

85 Nos termos do artigo 87.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

86 No caso vertente, o pedido de anulação do recorrente, que pediu a condenação da Comissão nas despesas do presente processo, foi declarado parcialmente procedente. O Tribunal considera que, embora o recorrente tenha sido vencido em parte das suas pretensões, deve todavia ser tido em conta, para a decisão sobre despesas, a conduta da Comissão que esperou até a interposição do recurso para reconhecer parcialmente o pedido do recorrente e, por este facto, para modificar a sua posição.

87 Em consequência, deve também aplicar-se o artigo 87.°, n.° 3, segundo parágrafo, do Regulamento de Processo, segundo o qual o Tribunal pode condenar uma parte, mesmo vencedora, a reembolsar a outra parte pelas despesas ocasionadas por um processo suscitado pelo seu próprio comportamento (v., *mutatis mutandis*, o acórdão Interhotel/Comissão, já referido, n.° 82 e a jurisprudência citada).

88 Assim, a Comissão deve ser condenada a suportar, para além das suas despesas, as despesas efectuadas pelo recorrente neste processo.

No processo T-151/98

89 Se não houver lugar a decisão de mérito, o artigo 87.°, n.° 6, do Regulamento de Processo, prevê que o Tribunal decida livremente quanto às despesas.

90 O Tribunal considera que a Comissão, pelo seu comportamento, favoreceu a interposição do recurso no caso concreto ao invocar a inutilidade superveniente da lide no processo T-46/98 e ao obrigar desta forma o recorrente a interpor um novo recurso de decisão rectificada, não obstante a jurisprudência assente quanto a este ponto.

91 Como a interposição do presente recurso foi justificada pela atitude da recorrida, deve decidir-se que esta suporte, para além das suas despesas, as despesas efectuadas pelo recorrente.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quarta Secção)

decide:

1) **É anulada a decisão da Comissão contida na nota de débito n.° 97009405 F relativa ao projecto European city cooperation system n.° 91/00/29/003,**

emitida em Dezembro de 1997 e alterada em 15 de Julho de 1998, na parte respeitante à recusa de co-financiamento das despesas declaradas inelegíveis pela Comissão, à excepção das ligadas aos Estados gerais de Estrasburgo relativamente aos montantes de 101 598 ecus e 256 882 ecus.

2) É negado provimento ao recurso quanto ao restante no processo T-46/98.

3) É julgada extinta a instância no recurso no processo T-151/98.

4) A Comissão suportará a totalidade das despesas.

Moura Ramos Tiili Mengozzi

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 3 de Fevereiro de 2000.

O secretário

H. Jung

O presidente

V. Tiili