ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Terceira Secção)
16 de Julho de 1998 *

No processo T-81/97,

Regione Toscana, representada por Vito Vacchi e Lucia Bora, advogados no foro de Florença, com domicílio escolhido no Luxemburgo na residência de Paolo Benocci, 50, rue de Vianden,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Paolo Ziotti, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, assistido por Alberto Dal Ferro, advogado no foro de Vicenza, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg

recorrida,

que tem por objecto um pedido de anulação de diversos actos da Comissão relativos à contribuição comunitária afecta ao projecto n.º 88.20. IT.006.0 (trabalhos de adução de água potável na Toscânia),

* Língua do processo: italiano.

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

composto por: V. Tiili, presidente, C. P. Briët, e A. Potocki, juízes,

secretário: J. Palacio González, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 28 de Abril de 1998,

profere o presente

Acórdão

Factos na origem do recurso e tramitação processual

1 No âmbito do Regulamento (CEE) n.° 2088/85 do Conselho, de 23 de Julho de 1985, relativo aos programas integrados mediterrânicos (JO L 197, p. 1; EE 14 F2 p. 3) a Comissão, por decisão de 27 de Outubro de 1988, aprovou o projecto n.° 88.20. IT.006.0, relativo a trabalhos de adução de água potável na Toscânia. A Comissão obrigou-se assim a financiar o projecto por um montante de 676 742 LIT.

2 Estes trabalhos deviam inicialmente ser realizados de Outubro de 1988 a Outubro de 1990. Adiados por várias vezes, só começaram em 20 de Setembro de 1990.

3 A pedido da Regione Toscana, a Comissão autorizou, por duas vezes, o adiamento da data de acabamento dos trabalhos.

4 Por carta de 21 de Novembro de 1994, assinada pelo director do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA) e dirigida ao presidente do Conselho de Ministros italiano e à Regione Toscana, a Comissão informou que, para o projecto em causa, o pedido de pagamento definitivo deveria ser recebido o mais tardar em 31 de Março de 1995. Baseava-se para tal no artigo 10.° do 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), na redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.° 2085/93 do Conselho, de 20 de Julho de 1993 (JO L 193, p. 44) (a seguir «artigo 10.° já referido»).

5 Este artigo tem a seguinte redacção: «As fracções dos montantes autorizados a título da concessão de contribuições para os projectos decididos pela Comissão antes de 1 de Janeiro de 1989 ao abrigo [do] Regulamento [...] (CEE) n.° 2088/85 [...], e que não tenham sido objecto de um pedido de pagamento definitivo até 31 de Março de 1995, serão automaticamente anuladas pela Comissão, o mais tardar em 30 de Setembro de 1995 [...]».

6 Em 31 de Março de 1995, a Regione Toscana enviou uma carta à Comissão a fim de obter o pagamento do saldo final. Esta carta foi recebida pela Comissão em 4 de Abril de 1995.

7 Perante a falta de resposta da Comissão e não tendo recebido o pagamento pedido, a recorrente enviou, em 19 de Novembro de 1996, uma nova carta à Comissão.

8 A Comissão respondeu por carta de 31 de Janeiro de 1997, recebida pela recorrente em 7 de Fevereiro de 1997. Nesta carta, a Comissão recordava que, em conformi-

dade com a sua nota de 21 de Novembro de 1994, o pedido de pagamento definitivo deveria ter sido recebido o mais tardar em 31 de Março de 1995. Ora, no caso concreto, a carta da recorrente de 31 de Março de 1995 só tinha sido recebida pela Comissão em 4 de Abril de 1995 e, por seu turno, os documentos contabilísticos enviados pelo ministério só chegaram em 29 de Maio de 1995. A Comissão concluía que, em conformidade com o artigo 10.° já referido, as somas correspondentes tinham sido automaticamente anuladas em 30 de Setembro de 1995.

9 Foi nessas condições que, por petição registada na Secretaria do Tribunal em 1 de Janeiro de 1997, a recorrente interpôs o presente recurso.

10 Com base no relatório preliminar do juiz-relator, o Tribunal (Terceira Secção) decidiu iniciar a fase oral do processo.

11 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões do Tribunal na audiência de 28 de Abril de 1998.

Pedidos das partes

12 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a nota da Comissão de 21 de Novembro de 1994;

— anular o acto da Comissão, que nunca lhe foi comunicado, de anulação da contribuição financeira afecta ao projecto n.° 88.20. IT.006.0;

— anular a nota da Comissão de 31 de Janeiro de 1997;

— condenar a recorrida nas despesas.

13 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— rejeitar o recurso por inadmissível;

— subsidiariamente, negar provimento ao recurso;

— condenar a recorrente nas despesas.

Quanto à admissibilidade

Argumentos das partes

14 A Comissão alega que o recurso é inadmissível.

15 Segundo a Comissão, mesmo que a carta de 21 de Novembro de 1994 fosse qualificada de decisão, o recurso interposto da mesma seria inadmissível, dado que a recorrente não impugnou a sua legalidade no prazo previsto.

16 Além disso, a Comissão sustenta que a carta de 31 de Janeiro de 1997 se limitava a recordar, como já tinha sido referido na carta de 21 de Novembro de 1994, o carácter peremptório do prazo de 31 de Março de 1995, que resulta do artigo 10.°

já referido, carácter que a recorrente não contesta e em relação ao qual não invoca qualquer circunstância de força maior. Uma vez que este prazo é peremptório, deve ser aplicado automaticamente, sem intervenção de qualquer decisão fundamentada da Comissão.

17 Dado que a carta de 31 de Janeiro de 1997 apenas constitui um acto confirmativo, o recurso interposto da mesma é igualmente inadmissível (v. nomeadamente acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Dezembro de 1988, Irish Cement/ /Comissão, 166/86 e 220/86, Colect., p. 6473, n.° 16).

18 Na sua réplica, a recorrente objecta essencialmente que a carta de 31 de Janeiro de 1997 não pode ser considerada um acto meramente confirmativo da de 21 de Novembro de 1994.

19 Com efeito, em primeiro lugar, a carta de 21 de Novembro de 1994 é destituída de carácter decisório, uma vez que apenas comporta uma interpretação, restritiva, do artigo 10.° já referido. Trata-se apenas de um acto processual puramente interno que não é susceptível de produzir efeitos jurídicos relativamente à recorrente. Aliás, à data da nota, o pedido de pagamento definitivo não tinha sido apresentado.

20 Em segundo lugar, um acto confirmativo pressupõe uma identidade do objecto entre o acto inicial e o acto posterior (v. nomeadamente acórdão do Tribunal de Justiça de 25 de Junho de 1970, Elz/Comissão, 58/69, Recueil, p. 507). Ora, no caso em apreço, a carta de 21 de Novembro de 1994 não contém decisão alguma no sentido da perda do direito à contribuição e da anulação do seu montante, pois estas consequências resultam exclusivamente da carta de 31 de Janeiro de 1997.

Apreciação do Tribunal

21 Segundo jurisprudência constante, constituem actos ou decisões susceptíveis de recurso de anulação, na acepção do artigo 173.° do Tratado CE, as medidas que produzem efeitos jurídicos obrigatórios que afectem os interesses do recorrente, modificando de forma caracterizada a sua situação jurídica (v. nomeadamente acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Novembro de 1981, IBM/Comissão, 60/81, Recueil, p. 2639, n.° 9).

22 Não é esse o caso de um acto pelo qual a Comissão se limita a dar a sua interpretação de um texto regulamentar. Uma manifestação de opinião escrita que emana de uma instituição comunitária não pode constituir uma decisão susceptível de ser objecto de recurso de anulação, uma vez que não é susceptível de produzir efeitos jurídicos e também não visa produzir tais efeitos (acórdãos do Tribunal de Justiça de 27 de Março de 1980, Sucrimex e Westzucker/Comissão, 133/79, Recueil, p. 1299, e de 27 de Setembro de 1988, Reino Unido/Comissão, 114/86, Colect., p. 5289, e despacho do Tribunal de Justiça de 17 de Maio de 1989, Itália/Comissão, 151/88, Colect., p. 1255).

23 Com efeito, em tais circunstâncias, não é a interpretação do regulamento proposta pela Comissão que é susceptível de produzir efeitos jurídicos, mas a sua aplicação a uma situação determinada.

24 No caso em apreço, a carta de 21 de Novembro de 1994, no que se refere ao projecto n.° 88.20. IT.006.0, referia «em conformidade com o artigo 10.° [já referido], os pedidos de pagamento definitivos devem ser recebidos na Comissão Europeia antes e o mais tardar em 31 de Março de 1995».

25 Resulta assim do teor desta carta que a mesma apenas comporta uma chamada de atenção para as disposições pertinentes da regulamentação aplicável, tal como

interpretadas pela Comissão. Além disso, uma vez que é anterior em vários meses ao pedido de pagamento definitivo da Regione Toscana, não pode ser considerada uma decisão contendo a resposta da Comissão a este pedido.

26 Nessas condições, a carta da Comissão de 21 de Novembro de 1994, que contém uma interpretação do artigo 10.° já referido, era puramente informativa e não alterava, em si mesma, a situação jurídica da recorrente. Assim, como é admitido pela recorrente na fase da réplica, não pode ser qualificada de acto susceptível de recurso na acepção do artigo 173.° do Tratado, e o recurso de anulação dela interposto é inadmissível.

27 No que se refere à carta de 31 de Janeiro de 1997, importa salientar que, longe de se limitar a recordar o carácter peremptório do prazo de 31 de Março de 1995, que resulta do artigo 10.° já referido, traduz a aplicação que a Comissão fez desse prazo na situação precisa da recorrente. Ao constatar que, no caso em apreço, esta última não tinha respeitado o prazo peremptório, a Comissão privou-a da contribuição financeira que lhe tinha inicialmente atribuído.

28 Daqui resulta que a carta de 31 de Janeiro de 1997, ao declarar a perda de direito da recorrente, é um acto susceptível de recurso na acepção do artigo 173.° do Tratado. O presente recurso deve, portanto, ser julgado admissível no que se refere à decisão contida nesta carta.

29 Finalmente, no que diz respeito ao acto de anulação dos montantes em causa, importa salientar que, nos termos do artigo 10.° já referido, a mesma tem lugar automaticamente se esses montantes não forem objecto de um pedido de pagamento definitivo até 31 de Março de 1995. Daqui decorre que a anulação dos montantes mais não é do que a consequência inelutável da declaração da perda do direito à contribuição financeira precedentemente efectuada pela Comissão. A anulação dos montantes não produz dessa forma, enquanto tal, qualquer efeito jurídico próprio em relação à recorrente.

30 Desta forma, o pedido de anulação do acto pelo qual a Comissão procedeu oficiosamente à anulação dos montantes, após ter concluído pela inobservância do prazo peremptório de 31 de Março de 1995, é inadmissível.

31 Decorre do conjunto destes elementos que o recurso apenas é admissível na parte em que é interposto da decisão, contida na carta de 31 e Janeiro de 1997, que determina a perda do direito da recorrente a beneficiar da contribuição financeira.

Quanto ao mérito

32 A título principal, a recorrente alega que a Comissão violou a letra do artigo 10.° já referido. A título subsidiário, sustenta que foram violados os princípios da proporcionalidade e da confiança legítima.

Quanto ao fundamento principal, que consiste em violação do artigo 10.° já referido

Argumentos das partes

33 A recorrente observa que o artigo 10.° já referido diz respeito aos montantes autorizados que não tenham sido objecto de um pedido de pagamento definitivo antes de 31 de Março de 1995. Esta regra apenas tem em vista a data-limite de envio dos pedidos e não a data-limite da recepção desses pedidos pela Comissão.

34 Ao basear-se no facto de o pedido da Regione Toscana só ter sido recebido em 4 de Abril de 1995, a Comissão violou portanto o disposto no artigo 10.° já referido.

35 Nos termos da jurisprudência, a sanção constituída pela perda do direito apenas encontra justificação na necessidade de garantir uma boa gestão do Fundo Social. Assim, a disposição que prevê um prazo para apresentação do pedido de ajuda só é conforme com o princípio da proporcionalidade na medida em que o respeito dos prazos previstos tenha sido julgado indispensável para garantir o bom funcionamento do sistema de ajudas (acórdão do Tribunal de Justiça de 20 e Janeiro de 1992, Pressler, C-319/90, Colect., p. I-203, e conclusões do advogado-geral G. Tesauro neste processo, p. I-209). Ora, no caso em apreço, a interpretação do artigo 10.° já referido, efectuada pela Comissão, não pode ser considerada indispensável para garantir o bom funcionamento do sistema de ajudas.

36 A Comissão sublinha liminarmente que a finalidade do artigo 10.° já referido é garantir uma boa gestão dos financiamentos destinados nomeadamente aos programas integrados mediterrânicos, a fim de evitar que continuem pendentes os processos respeitantes a projectos que deveriam estar concluídos há numerosos anos.

37 Sustenta antes de mais que o sentido do artigo 10.° já referido tinha sido clarificado na nota por si enviada à recorrente em 21 de Novembro de 1994. Competia a esta impugnar a sua legalidade se não partilhasse a interpretação que aí foi emitida.

38 Além disso, a jurisprudência em matéria de segurança jurídica e de prazos peremptórios não apresenta qualquer ambiguidade, precisamente no domínio dos fundos estruturais (acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de Maio de 1982, Alemanha/ /Comissão, 44/81, Recueil, p. 1855, n.^{os} 15 a 17). Ora, em conformidade com os critérios estabelecidos por essa jurisprudência, o artigo 10.° já referido indica, de maneira clara e precisa, ao mesmo tempo o prazo a respeitar e a sanção de perda do

direito inerente à sua inobservância. Além disso, a nota da Comissão de 21 de Novembro de 1994 dava à recorrente, sem equívoco possível, a interpretação do artigo 10.° efectuada pela Comissão. O contexto jurídico era, portanto, claro e conhecido da recorrente.

39 A Comissão observa finalmente que os regulamentos respeitantes aos fundos estruturais contêm disposições análogas às do artigo 10.° já referido. Ora, os Estados participaram na elaboração destes textos, pelo que se pode pensar que foram objecto de um exame aprofundado ao qual estiveram associadas as instâncias dos organismos públicos interessados.

Apreciação do Tribunal

40 No caso em apreço, não é contestado que a carta da recorrente de 31 de Março de 1995 foi enviada à Comissão naquela data e foi por esta recebida em 4 de Abril seguinte.

41 Na audiência, a Comissão pôs em dúvida que esta carta de 31 de Março de 1995 possa constituir um pedido na acepção do artigo 10.° já referido. Resulta, todavia, dos articulados da recorrida que este fundamento não foi invocado na fase escrita do processo. Bem pelo contrário, por várias vezes, a Comissão qualifica esta carta como pedido. Daqui decorre que o fundamento é novo, na acepção do artigo 48.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, e, portanto, inadmissível, uma vez que não tem origem em elementos de facto e de direito que se tenham revelado durante o processo.

42 Resulta, além disso, da carta de 31 de Janeiro de 1997 que a Comissão indeferiu o pedido da recorrente com fundamento em que o mesmo não tinha sido por si recebido antes da data-limite de 31 de Março de 1995, fixada no artigo 10.° já referido.

43 O presente fundamento limita-se consequentemente à questão de saber se a data fixada neste artigo 10.° deve ser entendida como a do envio dos pedidos de pagamento definitivo ou como a da sua recepção pela Comissão.

44 Importa antes de mais salientar que nem o texto da disposição em causa nem os considerandos do Regulamento n.° 2085/93, de 20 de Julho de 1993, já referido, nem os trabalhos preparatórios da sua adopção permitem privilegiar uma ou outra destas interpretações.

45 Além disso, mostra-se que, no essencial, os argumentos deduzidos pela Comissão não permitem responder ao fundamento da recorrente.

46 Com efeito, aqueles argumentos pretendem demonstrar que o prazo fixado no artigo 10.° já referido é de natureza imperativa, que considerações de ordem pública e de boa administração impunham que se estabelecesse um prazo peremptório, que, aliás, tal prazo foi estabelecido noutros regulamentos similares, ou ainda que o prazo peremptório assim fixado é conforme às exigências da jurisprudência, uma vez que indica claramente as sanções inerentes à sua inobservância.

47 Todavia, a recorrente precisamente não contesta a existência de um prazo peremptório, mas a interpretação que a Comissão fez do mesmo (v. *supra*, n.^{os} 33 e 34), ao concluir que se aplicava à data-limite da recepção do pedido de pagamento definitivo.

48 A Comissão sustenta todavia que, desde a sua nota de 21 de Novembro de 1994, tinha dado a conhecer à recorrente a interpretação que dava ao artigo 10.° já referido. Se a recorrente não partilhava esta interpretação, incumbia-lhe contestar esta carta.

49 Este argumento não pode ser acolhido. Em primeiro lugar, como já foi declarado (v. *supra*, n.º 26), a carta de 21 de Novembro de 1994 não constituía um acto susceptível de ser objecto de recurso de anulação. Em segundo lugar, a interpretação de uma disposição comunitária compete apenas ao órgão jurisdicional comunitário, de forma que as orientações estabelecidas pela Comissão não podem ser consideradas como tendo um valor jurídico certo.

50 O Tribunal considera que a data-limite fixada no artigo 10.º já referido deve ser entendida como a data do envio do pedido.

51 Com efeito, em primeiro lugar, tal interpretação garante a igualdade de tratamento entre os potenciais requerentes, uma vez que assegura um prazo limite idêntico seja qual for a distância geográfica dos beneficiários e os prazos de transmissão necessários.

52 Em segundo lugar, tendo em conta as consequências radicais que resultam, nos termos do artigo 10.º já referido, de uma ultrapassagem do prazo legal, a segurança jurídica impõe que se considere a favor dos beneficiários potenciais a data do envio do pedido; com efeito, os beneficiários potenciais só controlam a data de envio do pedido, de que podem fazer prova, e não a duração da transmissão desse pedido. A possibilidade daí resultante de a Comissão só receber nos dias seguintes os pedidos dos beneficiários não pode ser considerada como afectando o efeito útil de um prazo peremptório e as exigências de uma boa administração do orçamento comunitário.

53 Perante o conjunto destes elementos e sem que seja necessário decidir sobre os fundamentos subsidiários invocados pela recorrente, a decisão da Comissão, contida na carta de 31 e Janeiro de 1997, deve ser anulada.

Quanto às despesas

54 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. Tendo em conta o facto de os três pedidos de anulação apresentados pela recorrente prosseguirem na realidade o mesmo objecto, ou seja, a anulação do acto que se opõe ao exame do seu pedido de pagamento definitivo, não há que fazer aplicação do disposto no n.° 3 do mesmo artigo. Em consequência, tendo a recorrente requerido nesse sentido, há que condenar a recorrida na totalidade das despesas, não obstante o facto de o recurso ser rejeitado como parcialmente inadmissível.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Terceira Secção)

decide:

1) É anulada a decisão contida na carta de 31 de Janeiro de 1997.

2) O recurso é rejeitado por inadmissível quanto ao restante.

3) A Comissão é condenada nas despesas.

Tiili Briët Potocki

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 16 de Junho de 1998.

O secretário A presidente

H. Jung V. Tiili