CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL SIEGBERT ALBER

apresentadas em 12 de Julho de 2001 [1]

I — Introdução

1. O presente recurso interposto do acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 12 de Outubro de 1999, Conserve Italia / Comissão (T-216/96, Colect., p. II-3139), pelo qual este rejeitou um recurso de anulação, diz respeito à contestação de uma decisão da Comissão suprimindo, em 1996, uma contribuição financeira concedida em 1990 no quadro do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (a seguir «FEOGA»), secção «Orientação». A Comissão verificou juntamente com as autoridades italianas que determinadas subvenções tinham já sido concedidas antes de a Comissão ter recebido o pedido de contribuição, de forma que, em virtude das disposições comunitárias aplicáveis, uma contribuição financeira da Comunidade Europeia não podia em condições normais ser atribuída. A recorrente em primeira instância sustenta que a despesa poderia ainda assim ser considerada como elegível para efeitos de contribuição financeira do Fundo, uma vez que teve lugar nos seis meses que precederam o pedido de contribuição. O litígio versa igualmente sobre a questão de saber se, em caso de informações parcialmente inexactas do recorrente, uma contribuição concedida para diversos investimentos pode ser suprimida na sua totalidade ou deve ser reduzida apenas na medida da parte a que dizem respeito as indicações inexactas.

II — Enquadramento jurídico

2. As disposições que revestem especial importância para o caso em apreço são as citadas nos n.os 7 a 11, seguintes. As outras disposições são sobretudo úteis para uma visão de conjunto bem como para a análise sistemática.

3. O pedido da Conserve Italia Soc. Coop. arl (a seguir «Conserve Italia») com vista à concessão de uma contribuição foi entregue (em 1988) à luz do Regulamento(CEE) n.° 355/77. O Regulamento (CEE) n.° 2515/85 prescreve os dados que devem constar do pedido e indica os documentos a anexar ao mesmo. O documento de trabalho VI/1216/86 da Comissão descreve em detalhe o que pode ser objecto de uma contribuição no âmbito do Regulamento n.° 355/77 e fixa outras condições, bem como as modalidades de concessão.

1 — Língua original: alemão.

4. O Regulamento n.º 355/77 foi substituído pelo Regulamento (CEE) n.º 4256/88 no âmbito da coordenação dos diferentes fundos estruturais (FEOGA, Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e Fundo Social Europeu) que se realizou em 1988. Todavia, só após a adopção do Regulamento (CEE) n.º 866/90 é que o Regulamento n.º 355/77 deixou de estar em vigor, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1990.

5. O Regulamento (CEE) n.º 4256/88 apenas diz respeito ao FEOGA e deve ser conjugado com o Regulamento (CEE) n.º 4253/88, que estabelece as regras comuns para a gestão de todos os fundos estruturais.

1) *Regulamento (CEE) n.º 355/77 do Conselho, de 15 de Fevereiro de 1977, relativo a uma acção comum para a melhoria das condições de transformação e comercialização dos produtos agrícolas* [2]

6. Este regulamento prevê, nos seus artigos 1.º, n.º 3, 2.º e 6.º, n.º 1, alínea a), quais os projectos que podem se financiados — e com que objectivo o podem ser — pelo FEOGA, secção «Orientação».

7. O artigo 19.º, n.º 2, dispõe:

«[...] A Comissão pode decidir *suspender, reduzir ou suprimir* [3] a participação do Fundo [...]:

— Se o projecto não está a ser executado como previsto ou

— Se algumas das condições impostas não estão a ser respeitadas [...]

— [...]

A Comissão procede à recuperação das somas cujo pagamento não era ou já não seja justificado.»

2) *O Regulamento (CEE) n.º 2515/85 da Comissão de 23 de Julho de 1985, relativo aos pedidos de contribuição do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, Secção «Orientação», para projectos de melhoramento das condições de transformação e de comercialização dos*

2 — JO L 51, p. 1; EE 03 F11 p. 239.

3 — Sublinhado nosso.

produtos agrícolas e dos produtos da pesca[4]

[...]

8. Nos termos do artigo 1.°, n.° 1, deste regulamento, os pedidos de contribuição apresentados com base no Regulamento n.° 355/77 devem conter os dados indicados nos anexos e ser acompanhados dos documentos referidos nesses mesmos anexos. No n.° 5.3 do pedido a preencher pelo requerente, este deve colocar uma cruz no local apropriado para indicar que se compromete a não começar os trabalhos antes da recepção do pedido de contribuição pelo FEOGA, secção «Orientação». Segundo a nota explicativa relativa a este título, os projectos iniciados antes da chegada do pedido à Comissão não podem beneficiar de contribuição.

B.1. Acções a excluir totalmente

[...]

5. Trabalhos ou acções iniciados antes da apresentação do pedido, com excepção das seguintes acções:

a) [...]

3) *Documento de trabalho VI/1216/86 relativo à fixação da contribuição máxima possível do FEOGA, Secção «Orientação», no âmbito do Regulamento n.° 355/77 do Conselho*

9. As passagens do documento de trabalho importantes para o caso em apreço estão redigidas da seguinte forma:

b) compra de máquinas, aparelhos e de material de construção incluindo as estruturas metálicas e elementos pré-fabricados (encomenda e fornecimento), na condição de que a montagem, a instalação, a incorporação e os trabalhos no local no que respeita ao equipamento de construção não se tenham efectuado antes da apresentação do pedido de contribuição;

«I. As acções a excluir do cálculo da contribuição máxima possível

c) custos relativos à compra de equipamento e máquinas colocadas à experiência antes da introdução do projecto

4 — JO L 243, p. 1; EE 03 F37 p. 166.

d) [...]

As acções referidas em a) e em b) são elegíveis, enquanto que as acções referidas em c) e em d) não sendo elegíveis, não tornam o projecto inadmissível. Qualquer outra acção ou trabalho iniciado antes da apresentação do pedido respeitante ao projecto torna este último inadmissível.

[...]

12. Despesas de aluguer de equipamento e os investimentos financiados por locação financeira (leasing). Por exemplo: despesas de aluguer pela utilização de máquinas 'Tetra Pak'; projecto financiado parcial ou totalmente por locação financeira.

Contudo, estes investimentos podem ser elegíveis se se tratar de um contrato [...] que preveja que o beneficiário se torne proprietário do equipamento alugado, ou de uma acção financiada nos 5 anos seguintes à data da concessão da participação. Este prazo é reduzido para 4 anos em relação aos projectos financiados a partir de 1985.

[...]»

4) O *Regulamento (CEE) n.º 4253/88 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1988, 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* [5]

10. O artigo 15.º, n.º 2, deste regulamento dispõe:

«2. Sob reserva do artigo 33.º [...] uma despesa não pode ser considerada elegível para efeitos de contribuição dos Fundos, se tiver sido contraída antes da data de recepção pela Comissão do respectivo pedido.

Contudo, para o co-financiamento dos projectos e dos regimes de ajudas, uma despesa *pode* [6] ser considerada elegível para a contribuição dos Fundos *se tiver sido contraída nos seis meses anteriores à data de recepção do respectivo pedido pela Comissão* [7]».

5 — JO L 374, p. 1.
6 — Sublinhado nosso.
7 — Sublinhado nosso.

11. O artigo 24.° intitulado «*Redução, suspensão e supressão* [8] da contribuição» dispõe:

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

2. Após esta análise, a Comissão pode *reduzir ou suspender* [9] a contribuição para a acção ou a medida em causa, se for confirmada a existência de uma irregularidade ou, designadamente, 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 soma que dê lugar a reposição deve ser devolvida à Comissão. [...]»

8 — Sublinhado nosso.

9 — Sublinhado nosso.

5) O *Regulamento (CEE) n.° 4256/88 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1988, estabelece disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.° 2052/88 no que respeita ao FEOGA, Secção «Orientação»* [10]

12. O artigo 10.° deste regulamento dispõe:

«1. O Conselho, deliberando sob proposta da Comissão, nos termos do artigo 43.° do Tratado, decidirá, antes de 31 de Dezembro de 1989, sobre as modalidades e condições da contribuição do Fundo para as medidas de melhoramento das condições de comercialização e de transformação dos produtos agrícolas, silvícolas [...]

2. É revogado o Regulamento (CEE) n.° 355/77 [...], com efeitos à data de entrada em vigor da decisão do Conselho referida no número anterior.

[...]

3. Em derrogação do disposto no número anterior, as disposições dos artigos 6.° a 15.° e 17.° a 23.° do Regulamento (CEE) n.° 355/77 permanecem contudo aplicáveis

10 — JO L 374, p. 25.

aos projectos apresentados antes da entrada em vigor da decisão do Conselho referida no n.º 1 [...]»

13. Em cumprimento do n.º 1 deste artigo, o Conselho adoptou, em 29 de Março de 1990, o Regulamento (CEE) n.º 866/90, relativo à melhoria das condições de transformação e comercialização dos produtos agrícolas [11]. Este regulamento revoga, de acordo com o artigo 10.º, n.º 2 já referido, o Regulamento n.º 355/77.

14. A derrogação prevista no segundo parágrafo do artigo 15.º, n.º 2 do Regulamento n.º 4253/88 foi suprimida, a partir de 3 de Agosto de 1993, pelo Regulamento (CEE) n.º 2082/93 do Conselho, de 20 de Julho de 1993, que alterou o Regulamento n.º 4253/88 [12].

III — Os factos

15. Os factos que se seguem constam dos números do acórdão do Tribunal de Primeira Instância Conserve Itália/Comissão, já referido, que são a seguir reproduzidos:

«20 Em 27 de Outubro de 1988, a Comissão recebeu um pedido de participação do FEOGA apresentado pelo Governo italiano ao abrigo do Regulamento n.º 355/77. O pedido tinha sido apresentado pela Federazione Italiana dei Consorzi Agrari, um grupo de cooperativas agrícolas que geria grande parte do sector agro-alimentar italiano, até ser colocada em liquidação em Maio de 1991, por conta da Fedital SpA (a seguir 'Fedital'). A participação requerida destinava-se a subvencionar um projecto de desenvolvimento, racionalização e modernização técnica de um estabelecimento da Fedital situada na comuna de Massa Lombarda.

[...]

22 Durante o período de apreciação do pedido, a Fedital, em 31 de Dezembro de 1989, vendeu o estabelecimento de Massa Lombarda à Colombani Lusuco SpA, cujo controlo pertencia igualmente à Federazione Italiana dei Consorzi Agrari. A firma da sociedade adquirente foi alterada, passando a designar-se 'Massalombarda Colombi SpA' (a seguir 'Massalombarda Colombi'). Em 18 de Outubro de 1994, esta última sociedade foi vendida à Fabri SpA (posteriormente Finconserve SpA), sociedade do grupo Conserve Italia Soc. Coop. arl (a seguir 'Conserve Italia'), ora recorrente. [...]

23 Em 23 de Março de 1990, a Comissão pediu à Fedital que indicasse a natu-

11 — JO L 91, p. 1.
12 — JO L 193, p. 20.

reza, o custo e as datas de início e conclusão dos trabalhos a financiar e que esclarecesse se já tinham sido iniciados antes da data de recepção do pedido pela Comissão (27 de Outubro de 1988). Além disso, a Comissão pediu o balanço relativo a 1988 bem como uma cópia dos contratos de venda relativos às diversas aquisições da sociedade.

24 A Massalombarda Colombani respondeu, em 17 de Abril de 1990, que os trabalhos se tinham iniciado em 31 de Outubro de 1988 e tinham terminado antes de 30 de Junho de 1990 e juntou cópias dos contratos à resposta. Um deles, assinado em 22 de Dezembro de 1988, dizia respeito à venda de uma máquina de embalagem da marca Tetra Pak.

25 Por decisão de 29 de Junho de 1990, a Comissão concedeu à Massalombarda Colombani uma participação no montante de 2 002 932 326 LIT, para um investimento global de 8 036 600 000 LIT (a seguir 'decisão de concessão').

26 Por decisão de 18 de Novembro de 1991, o Governo italiano concedeu à Massalombarda Colombani uma subvenção de 2 008 000 000 LIT como complemento da participação financeira do FEOGA.

27 Em 22 de Novembro de 1991, as autoridades italianas procederam à inspecção final dos trabalhos e aprovaram-nos, dado que correspondiam globalmente às condições estabelecidas na decisão de concessão.

28 Na sequência de inspecções efectuadas conjuntamente pelas autoridades italianas e pela Comissão em Março de 1993 e entre 26 e 30 de Setembro de 1994, esta última verificou que certas aquisições e trabalhos tinham sido efectuados antes da data de recepção do pedido de participação e que, contrariamente à cópia do contrato de aquisição de uma máquina Tetra Pak que lhe foi enviada em 17 de Abril de 1990 em resposta ao pedido de informações de 23 de Março de 1990, o original indicava que a máquina em questão já estava instalada no estabelecimento do comprador, ao abrigo de um contrato de locação, antes da data de recepção do pedido. Além disso, numerosos documentos de entrega de máquinas adquiridas no quadro do projecto ostentavam uma data anterior à data de recepção do pedido, enquanto outros estavam em falta.

29 Por fax de 3 de Novembro de 1994 dirigido à Comissão, as autoridades italianas declararam-se favoráveis à abertura de um processo de supressão da participação atribuída pelo FEOGA, tendo em conta as graves irregularidades detectadas.

30 Em 22 de Maio de 1995, a Comissão informou a Massalombarda Colombani e as autoridades italianas da sua intenção de desencadear tal processo e de recuperar as importâncias indevidamente pagas e convidou-as a apresentar observações.

31 Em 3 de Agosto e 22 de Setembro de 1995, a Massalombarda Colombani apresentou as suas observações. Sublinhava que, se é verdade que tinha efectivamente comprado equipamentos antes da recepção, pela Comissão, do pedido de participação, o certo é que essas compras tinham sido feitas à experiência. Por outro lado, reconhecia que o projecto tinha por objecto trabalhos realizados antes do pedido de participação. Na sequência de um encontro com os funcionários dos serviços competentes da Comissão, em 19 de Janeiro de 1996, apresentou observações complementares em 27 de Fevereiro de 1996.

32 Em 3 de Outubro de 1996, a Comissão adoptou a Decisão C (96) 2760, que suprimiu a participação concedida à sociedade Masslombarda Colombani por Decisão da Comissão C (90) 950/356, de 29 de Junho de 1990, relativa à concessão da participação pelo FEOGA, secção 'Orientação', no quadro do projecto n.° 90.41.IT.109.0, ao abrigo do Regulamento n.° 355/77, intitulado 'Potenziamento e aggiornamento tecnologico degli impianti di uno stabilimento ortofrutticolo in Massa Lombarda (Ravenna)' do FEOGA (a seguir 'decisão impugnada').

33 Os principais fundamentos desta decisão são reproduzidos a seguir:

'[...]

considerando que a participação foi concedida tendo nomeadamente em conta a descrição técnica dos trabalhos previstos e o período de realização dos trabalhos indicado na documentação junta ao pedido de participação e que figura no texto da decisão;

[...]

considerando que, num controle efectuado, se apurou que certas aquisições definitivas foram efectuadas, e que certos trabalhos foram realizados antes da data de recepção, pela Comissão, do pedido de participação proveniente do beneficiário, ou seja antes de 27.10.88, e que tal circunstância viola o compromisso subscrito pelo beneficiário, em conformidade com o disposto no n.° 5 do anexo A1 do Regulamento [...] n.° 2515/85 [...], no referido pedido de participação;

considerando que se apurou igualmente que um contrato de compra de uma máquina de embalagem Tetra Pak

foi falsificado para ocultar o facto de já estar instalada no estabelecimento antes da data de recepção do pedido de participação;

[...]

considerando que, atendendo às indicações acima fornecidas, as irregularidades afectam as condições de execução do projecto em questão [...]'»

IV — Tramitação processual no Tribunal de Primeira Instância e acórdão por ele proferido

16. A Conserve Italia interpôs recurso da decisão da Comissão em 23 de Dezembro de 1996.

Concluiu pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a decisão impugnada;

— se necessário, anular qualquer acto praticado em relação com a decisão impugnada, em especial o documento de trabalho;

— condenar a Comissão nas despesas.

Em resposta a uma pergunta do Tribunal, a recorrente esclareceu, porém, que o seu pedido de anulação de qualquer acto conexo com a decisão impugnada, em especial o documento de trabalho, se baseava no artigo 184.° do Tratado CE (actual artigo 241.° CE).

A Comissão concluiu pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar inadmissível o pedido de anulação, se necessário, do documento de trabalho;

— quanto ao restante, negar provimento ao recurso;

— condenar a recorrente nas despesas.

17. Em apoio do seu recurso, a recorrente invoca diversas violações de normas jurídicas relativas à aplicação do Tratado CE e, em especial, do artigo 15.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88, do ponto B.1, n.os 5 e 12, do documento de trabalho e do artigo 24.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88. No âmbito destes fundamentos, acusa, nomeadamente, a recorrida de ter violado os princípios da legalidade da sanção, da protecção da confiança legítima e da proporcionalidade e de ter incorrido em desvio de poder. Finalmente, a recorrente suscita igualmente um fundamento baseado na violação das formalidades essenciais, na medida em que considera que a decisão impugnada está insuficientemente fundamentada.

1) *Quanto ao fundamento baseado na violação do artigo 15.° n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88*

18. De acordo com o exposto no acórdão impugnado, a Conserve Itali apresentou a este respeito os seguintes argumentos:

«43 Segundo a recorrente, a condição constante do ponto 5.3 das 'Notas explicativas por rubrica' do Anexo A do Regulamento n.° 2515/85, segundo a qual 'os projectos iniciados antes da chegada do pedido à Comissão, não podem beneficiar de contribuições', deve ser interpretada à luz do artigo 15.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88, uma vez que a decisão da Comissão sobre a eligibilidade do projecto é regulada por esta disposição.

44 Os termos 'despesa' e 'contraída' que figuram no segundo parágrafo deste artigo [...], indicam que há que ter em conta a data do pagamento das aquisições ou dos trabalhos ou, pelo menos, a data da facturação.

45 No caso vertente, todos os pagamentos foram efectuados posteriormente à data de recepção pela Comissão do pedido de participação (27 de Outubro de 1988), todas as facturas têm data posterior ao início da acção que a recorrente fixa, na petição, em 1 de Outubro de 1988, e nenhum documento de fornecimento foi elaborado mais de seis meses antes desta última data. Consequentemente, as despesas em questão são todas elegíveis.

46 Além disso, a beneficiária nunca fez falsas declarações quanto à data das aquisições ou dos trabalhos. As operações realizadas antes da data de recepção pela Comissão do pedido de participação (designadamente o contrato de locação da máquina Tetra Pak) não foram objecto de contratos definitivos mas apenas de negociações preliminares ou de contratos sob condição suspensiva.

47 Finalmente, ao suprimir a contribuição em causa com base em critérios diferentes dos indicados no artigo 15.°, n.° 2, do Regulamento 4253/88, a recorrida violou o princípio da protecção da confiança legítima [...]».

19. A este respeito, o Tribunal de Primeira Instância afirmou:

«59 [...], o artigo 19.°, n.° 2, do referido regulamento dispõe que a Comissão pode decidir suspender, reduzir, ou suprimir uma participação 'se o projecto não está a ser executado como previsto' ou 'se algumas das condições impostas não estão a ser respeitadas'.

60 Esta disposição não esclarece quais são essas condições, mas faz expressamente referência às 'condições financeiras ou outras impostas para cada projecto'. Daqui resulta que todas as condições impostas para cada projecto, sejam elas de ordem técnica ou financeira ou imponham o respeito por um prazo, estão incluídas nesta expressão.

61 O artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2515/85 prevê que 'os pedidos de contribuição do FEOGA, secção 'Orientação' devem conter os dados e documentos indicados nos anexos'. Daqui resulta que a força obrigatória das indicações contidas no formulário de pedido de participação, designadamente as relativas ao compromisso que o requerente da participação deve assumir quando apresenta o pedido, analisado à luz do ponto 5.3 das 'Notas explicativas por rubrica' do anexo A do referido regulamento [...] é idêntica à das disposições do regulamento, ao qual os modelos e notas explicativas são anexos (neste sentido v. acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 24 de Abril de 1996, Industrias Pesqueras Campos e o./Comissão, T-551/93, T-232/94, T-233/94, T-234/94, Colect., p. II-247, n.° 84). Além disso, a sociedade Massalombarda Colombani, com a sua assinatura, assumiu o compromisso pessoal expresso, solene e unívoco de não iniciar os trabalhos antes da recepção do pedido de participação pelo FEOGA, secção 'Orientação'. Tendo este compromisso sido aceite pela Comissão, foi integrado no acto que concedeu a participação e faz parte da força jurídica deste. Por conseguinte, a condição de prazo a que o compromisso se refere, que contribui designadamente para a segurança jurídica e para um tratamento igual dos requerentes de participações, constitui uma condição imposta na acepção do artigo 19.°, n.° 2, do Regulamento n.° 355/77 e a sua inobservância tem como consequência que o projecto financiado não seja executado como estava previsto.

62 No entanto, este compromisso — conforme previsto no formulário de pedido de participação e assumido pela bene-

ficiária no momento em que apresentou o pedido — não faz referência a um período de seis meses anterior à recepção do pedido. Assim, há que analisar se, como defende a recorrente, a entrada em vigor, em 1 de Janeiro de 1989, do artigo 15.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88, modificou o compromisso no sentido de permitir a realização de despesas nos seis meses anteriores à data de recepção do pedido pela Comissão.

63 Resulta do artigo 15.°, n.° 2, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 4253/88 e do termo 'pode' que figura no seu segundo parágrafo que, regra geral, uma despesa só é elegível se tiver sido contraída após a data da recepção, pela Comissão, do respectivo pedido. Só a título excepcional é que a Comissão tem a faculdade de considerar uma despesa elegível se tiver sido contraída nos seis meses anteriores à data de recepção do pedido pela Comissão.

64 Com a decisão de concessão [...], a Comissão aprovou o pedido contendo o compromisso pessoal de não iniciar os trabalhos antes da recepção do pedido de participação, sem indicar que tencionava fazer uso da faculdade prevista no artigo 15.°, n.° 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 4253/88.

65 Mesmo se fosse de adoptar a tese segundo a qual o compromisso deve ser interpretado à luz do artigo 15.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88, o critério a tomar em consideração para determinar a data a partir da qual os trabalhos podem ter início seria, na falta de indicação contrária da Comissão, o critério estabelecido no primeiro parágrafo desta disposição.

66 Por conseguinte, importa identificar a data a tomar em consideração para determinar se os trabalhos se iniciaram antes da recepção pela Comissão do pedido de participação, na acepção do compromisso subscrito no momento da apresentação do pedido de participação em causa. Em especial, há que analisar se, como defende a recorrente, essa data é a do pagamento das primeiras aquisições ou trabalhos subvencionados ou, eventualmente, a da facturação destes últimos.

67 A celebração de contratos, mesmo sob condição suspensiva, no quadro de um projecto de investimento subvencionado, tem repercussões determinantes sobre as modalidades de execução deste. Por conseguinte, tais contratos constituem uma medida de execução de um projecto. Deste modo, é a sua celebração que determina a data de início dos trabalhos, na acepção do compromisso subscrito pela beneficiária.

68 Ora, a recorrente não contesta que os contratos relativos às máquinas que são objecto do projecto subvencionado foram celebrados antes da data de recepção pela Comissão do pedido de participação.

69 Consequentemente, a beneficiária violou o compromisso, assumido no formulário em que fez o pedido, de não dar início à execução do projecto antes dessa data. Daqui resulta que uma condição imposta pela decisão de concessão da participação não foi respeitada e que o projecto não foi executado como previsto.

70 A tese da recorrente, segundo a qual a data relevante é a data do pagamento, ou pelo menos, da facturação, não pode ser acolhida. Efectivamente, é duvidoso que o beneficiário da participação tenha podido considerar que a execução do projecto não se iniciou antes da emissão ou do pagamento das facturas. Mesmo supondo que a beneficiária da participação não teve nenhuma intenção fraudulenta, pelo menos deveria ter-se interrogado sobre a sua interpretação do compromisso de não dar início à execução do projecto antes da recepção pela Comissão do pedido de participação. Em semelhante situação, incumbia-lhe informar-se sobre o alcance do compromisso exigido, não só para não se comprometer de ânimo leve mas igualmente para evitar o risco de induzir a Comissão em erro.

71 Os requerentes e beneficiários de participações são obrigados a certificar-se de que fornecem à Comissão informações fiáveis insusceptíveis de induzir em erro, sem o que o sistema de controle e de prova instituído e que tem por fim verificar se as condições de concessão da participação estão preenchidas não pode funcionar correctamente. Efectivamente, na falta de informações fiáveis, projectos que não preenchessem as condições requeridas poderiam beneficiar de uma contribuição. Daqui resulta que as obrigações de informação e de lealdade que incumbe aos requerentes e beneficiários de participações é inerente ao sistema de participação do FEOGA e essencial para o seu bom funcionamento.

72 A circunstância de, no caso vertente, informações relativas à data de início dos trabalhos terem sido dissimuladas ou apresentadas de modo a induzir a Comissão em erro constitui uma violação desta obrigação e, portanto, da regulamentação aplicável.

73 Consequentemente, a recorrida não pode ser acusada de ter violado o artigo 15.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88.

74 Dado que a acusação baseada em violação do princípio de protecção da confiança legítima se baseava na pre-

missa de que o artigo 15.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88 tinha sido violado e que o argumento da recorrente baseado nesta pretensa violação da referida disposição não é procedente pelas razões acima expostas, tal acusação deve igualmente ser rejeitada.

— Falsificação de um contrato de compra de uma máquina de embalagem

75 A recorrente reconhece que a cópia do contrato de venda de uma máquina de embalagem Tetra Pak transmitida à Comissão em resposta a um pedido de informações não continha a indicação, que figurava no original, segundo o qual a máquina em questão já estava instalada no estabelecimento da beneficiária ao abrigo de um contrato de locação (v., *supra*, n.° 49) na data de recepção pela Comissão do pedido de participação.

76 A beneficiária da participação deveria ter suposto que uma informação completa em relação ao contrato em causa era indispensável para a Comissão exercer correctamente as suas competências, tanto mais que esta tinha pedido informações sobre tal matéria. Em consequência, a beneficiária tinha a obrigação de transmitir uma cópia do contrato em questão conforme o original (v., *supra*, n.° 71). A transmissão de uma cópia não fiel do referido contrato constitui uma irregularidade manifesta e grave que, embora podendo não ser intencional, resulta no mínimo de negligência grave.

77 Contrariamente ao que afirma a recorrente, esta irregularidade é susceptível de ter exercido uma influência sobre o montante da participação. De facto, a finalidade do Regulamento n.° 355/77, como resulta tanto do seu título como do seu quarto considerando e das disposições do seu título II, é a melhoria das condições de transformação e de comercialização dos produtos agrícolas. A melhoria avalia-se comparando a situação resultante da acção financiada em relação à que existia antes do início do projecto. Uma vez que a execução deste último não pode ter início antes da recepção pela Comissão do pedido de participação, é em relação à situação anterior a essa data que há que apreciar a melhoria. Ora, não se pode excluir que a aquisição definitiva de uma máquina de embalagem, já instalada no estabelecimento da empresa beneficiária ao abrigo de um contrato de leasing, constitua uma melhoria desse tipo. Seja como for, a recorrente não demonstrou que a aquisição da máquina provocaria uma melhoria das condições de transformação e de comercialização dos produtos agrícolas considerados.

78 A não incidência da irregularidade em questão não pode ser deduzida do documento de trabalho. Por um lado, mesmo admitindo que o ponto B.1, n.° 5, alínea b), do referido documento de trabalho visa as máquinas do tipo da que aqui está em causa, apenas se

aplica, em qualquer hipótese, às máquinas que não foram instaladas antes da apresentação do pedido de participação, o que não acontece aqui. Por outro lado, o ponto B.1, n.° 12, deste documento de trabalho prevê que os investimentos financiados através de leasing só são elegíveis se o contrato previr que o beneficiário se torna proprietário do equipamento financiado nos quatro anos subsequentes à data da concessão da participação. No presente caso, o contrato de locação não continha nenhuma cláusula que estipulasse uma transferência de propriedade dentro desse prazo.

[...]

80 Resulta do conjunto das considerações que precedem que os fundamentos baseados na violação do artigo 15.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88 e do ponto B.1, n.os 5 e 12, do documento de trabalho devem ser rejeitados.»

2) *Quanto à base legal da supressão da contribuição e a pretensa violação do artigo 24.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88*

20. A Conserve Italia alegou perante o Tribunal de Primeira Instância que, uma vez que o artigo 24.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88 não é aplicável ao presente caso, as irregularidades verificadas não afectam as condições de execução da acção. Subsidiariamente, defendeu que o artigo 24.°, n.° 2, não prevê a possibilidade de suprimir uma contribuição, mas quando muito a de a reduzir ou suspender. Por conseguinte, a decisão impugnada é ilegal, pois não tem base legal.

21. A este respeito, o Tribunal de Primeira Instância afirmou no seu acórdão o seguinte:

«90 Resulta dos n.os 69 e 72 a 76, *supra*, que a beneficiária da participação não executou o projecto da forma prevista e que algumas das condições impostas não foram respeitadas. Ora, o artigo 19.°, n.° 2, do Regulamento n.° 355/77 permite à Comissão suspender, reduzir ou suprimir uma participação que tenha sido anteriormente concedida se o projecto não tiver sido realizado do modo previsto ou se algumas condições impostas não forem respeitadas. Em consequência, esta disposição constitui uma base jurídica adequada para a adopção da decisão impugnada.

91 As violações declaradas nos n.os 69 e 72 a 76, *supra*, constituem irregularidades na acepção do artigo 24.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88. Consequentemente, esta disposição era igualmente aplicável no caso vertente.

92 Se é verdade que a redacção do artigo 24.°, n.° 2, não prevê expressamente a possibilidade de a Comissão tomar uma medida de supressão de uma participação, o certo é que o seu título é 'Redução, suspensão e supressão da contribuição'. Quando existe uma divergência entre a redacção de uma disposição e o seu título, há que interpretar uma e outro de modo a que todos os termos utilizados tenham a sua utilidade. Tendo em conta, em primeiro lugar, esta regra de interpretação e, em segundo lugar, a existência de outro texto, igualmente aplicável à participação em causa, que prevê a possibilidade de suprimir uma participação do FEOGA sob certas condições (artigo 19.°, n.° 2, do Regulamento n.° 355/77; v., *supra,* n.° 90), há que interpretar o artigo 24.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88 no sentido de que o conjunto dos termos utilizados pelo legislador, nomeadamente a palavra 'supressão' que figura no seu título, tenha a sua utilidade. Em consequência, há que interpretar este artigo no sentido de que permite à Comissão suprimir uma participação do FEOGA em caso de irregularidade, designadamente em caso de modificação importante da acção que afecte a sua natureza ou as condições da sua execução sem que a aprovação prévia da Comissão tenha sido pedida.

93 Dado que a existência de uma base jurídica que habilita a Comissão a suprimir uma participação está demonstrada, as acusações baseadas na violação do princípio da legalidade da sanção e em desvio de poder não podem ser acolhidas.»

3) *Sobre a proporcionalidade da supressão da contribuição*

22. A Conserve Italia alegou finalmente que a decisão impugnada era desproporcionada. Dado que as irregularidades censuradas não provocaram nenhuma diferença entre o projecto aprovado e a acção realizada e não resultam de um propósito fraudulento ou de um desejo de obter uma contribuição financeira mais elevada do que o montante dos investimentos realizados, não justificam a supressão da contribuição em causa.

23. Sobre este ponto, o Tribunal de Primeira Instância decidiu da seguinte forma:

«101 O princípio da proporcionalidade, consagrado no artigo 3.°-B do Tratado CE (actual artigo 5.° CE) impõe, segundo a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, que os actos das instituições comunitárias não ultrapassem os limites do adequado e necessário para a realização do objectivo pretendido [...]

102 O Tribunal de Justiça precisou igualmente que, na avaliação de uma situação económica complexa, o que acontece com a política agrícola comum (v., neste sentido, designadamente, o acórdão do Tribunal de Justiça de 20 de Outubro de 1977, Roquette Frères, 29/77, Colect.,

p. 635, n.° 19) as instituições comunitárias gozam de um amplo poder de apreciação. Assim, ao fiscalizar a legalidade do exercício desse poder, o Tribunal deve limitar-se a analisar se o mesmo não está afectado por erro manifesto ou desvio de poder ou se a instituição não ultrapassou manifestamente os limites do seu poder de apreciação [...]

103 Além disso, segundo o Tribunal de Justiça, à violação das obrigações cujo respeito assuma importância fundamental para o bom funcionamento de um sistema comunitário pode ser aplicada a sanção da perda de um direito proporcionado pela regulamentação comunitária, tal como o direito a uma ajuda (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de Outubro de 1995, Cereol Italia, C-104/94, Colect., p. I-2983, n.° 24, e a jurisprudência nele citada).

104 Como foi recordado no n.° 77, *supra*, o Regulamento n.° 355/77 tem por finalidade promover a melhoria das condições de transformação e de comercialização dos produtos agrícolas, devendo a melhoria avaliar-se comparando a situação susceptível de resultar da acção financiada com a que existia antes do início do projecto. Decorre igualmente do sétimo considerando do Regulamento n.° 355/77 que o legislador pretendeu instituir um procedimento de controle eficaz para assegurar o respeito pelos beneficiários das condições estabelecidas no momento da concessão da participação do FEOGA. Finalmente, resulta do n.° 71, *supra*, que o fornecimento pelos requerentes e beneficiários de participações de informações fiáveis insusceptíveis de induzir a Comissão em erro é indispensável para o bom funcionamento do sistema de controle e de prova instituído para verificar, nomeadamente, se a condição de não início do projecto antes da recepção pela Comissão do pedido de participação se encontra preenchida.

105 Na audiência, a recorrente reconheceu, por um lado, que certos trabalhos tiveram início antes da recepção pela Comissão do pedido de participação, no montante de 1 780 663 116 LIT e, por outro, que a irregularidade relativa ao contrato de venda da máquina de embalagem Tetra Pak correspondia ao montante de 470 000 000 LIT, isto é, um total de 2 250 663 116 LIT. Dado que a participação concedida pelo FEOGA foi de 2 002 932 326 LIT e o investimento global de 8 036 600 000 LIT, as irregularidades imputadas representam 112% da participação e 28% do investimento. O facto de a recorrente não ter respeitado o seu compromisso de não iniciar os trabalhos antes da recepção pela Comissão do pedido de participação, não ter informado esta e ter, em resposta a um pedido de informações da Comissão, enviado uma cópia não conforme ao original de um contrato de venda de uma máquina abrangida pelo projecto subvencionado constituem violações graves de obrigações essenciais.

106 Embora seja exacto que as circunstâncias do caso vertente diferem das que o Tribunal de Primeira Instância apreciou no processo que deu lugar ao acórdão Industrias Pesqueras Campos e o./Comissão, citado no n.º 61, *supra*, no entanto, a Comissão considerou validamente que qualquer outra medida que não fosse a supressão da participação poderia constituir um convite à fraude. De facto os beneficiários poderiam ser tentados a fornecer falsas informações, para aumentar artificialmente o montante do investimento susceptível de ser financiado, a fim de obter uma participação financeira comunitária mais importante, sob pena de ver esta última reduzida na proporção da parte do investimento que não preenchesse uma condição de concessão da participação.

107 Além disso, a argumentação da recorrente, segundo a qual a supressão da participação é desproporcionada, com o fundamento de que as irregularidades detectadas são imputáveis à Fedital e não a si própria, deve ser rejeitada. Efectivamente, a recorrente adquiriu os direitos e obrigações da Fedital na sequência das sucessivas aquisições evocadas [...]

108 [...]

109 Consequentemente, a recorrente não demonstrou que a supressão da participação era desproporcionada tendo em conta os comportamentos imputados e o objectivo da regulamentação em causa [...]»

V — O recurso e a respectiva apreciação

24. Na petição apresentada em 22 de Dezembro de 1999, a recorrente invoca em apoio do seu recurso quatro fundamentos:

— a violação do artigo 19.º, n.º 2, segundo parágrafo, segundo travessão, do Regulamento n.º 355/77;

— a violação do artigo 5.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 4253/88;

— a interpretação incorrecta do artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento n.º 4253/88, bem como do ponto B.1, n.º 5, do documento de trabalho VI/1216/86;

— a violação dos princípios da proporcionalidade e da não-discriminação.

1) *Sobre o fundamento relativo à violação do artigo 19.°, n.° 2, segundo parágrafo, segundo travessão, do Regulamento n.° 355/77*

a) Argumentação das partes

i) Conserve Italia

25. A recorrente contesta a acusação que lhe é feita de não ter cumprido determinadas condições obrigatórias. Critica a interpretação, no seu entender errada, que é dada à expressão «início dos trabalhos». Contrariamente ao que afirma o Tribunal de Primeira Instância no n.° 67 do acórdão impugnado, não é a data da encomenda da máquina Tetra Pak ou a data da celebração do contrato que é determinante, mas sim a data do pagamento das mercadorias e das prestações de serviços.

26. Segundo a recorrente, o entendimento do Tribunal de Primeira Instância não está minimamente suportado pelo documento de trabalho VI/1216/86 da Comissão. Em nenhuma passagem deste documento se faz referência à data da celebração do contrato como sendo a data determinante.

27. A Conserve Italia considera que o facto de sustentar a data do pagamento é igualmente compatível com o n.° 5.3 do anexo A do Regulamento n.° 2515/85. Este indica simplesmente que os projectos iniciados antes da chegada do pedido à Comissão não podem beneficiar de contribuições sem, contudo, precisar quando é que um projecto deve ser considerado iniciado.

28. Deste ponto de vista, a recorrente censura o Tribunal de Primeira Instância por ter violado o princípio da confiança legítima. O documento de trabalho VI/1216/86, segundo o qual é autorizada a compra de máquinas antes da recepção do pedido de contribuição pela Comissão, constituía a referência tanto para a requerente como para Comissão.

29. No que respeita à máquina Tetra Pak, a Conserve Italia reconhece que, no momento da apresentação do pedido de contribuição, a máquina já estava instalada no seu estabelecimento em virtude de um contrato de locação. Considera todavia, que, por um lado, esta operação não está excluída pelo documento de trabalho da Comissão e não é, nomeadamente, incompatível com o ponto B.1, n.° 12. Por outro lado, e contrariamente ao que o Tribunal de Primeira Instância julgou no n.° 77 do acórdão impugnado, a aquisição subsequente contribuiu efectivamente para a

melhoria das condições de transformação e de comercialização dos produtos agrícolas, como é exigido pelas condições de concessão de uma contribuição.

ii) A Comissão

30. A Comissão, pelo contrário, tem como correcta a interpretação que o Tribunal de Primeira Instância faz do artigo 19.°, n.° 2 do Regulamento n.° 355/77. A execução do projecto inicia-se no momento da celebração do contrato. Se a data a ter em consideração fosse a do pagamento das prestações acordadas, os requerentes das contribuições poderiam facilmente manipular essa data fazendo muito simplesmente reportar o pagamento para além do termo do prazo.

31. No que respeita à máquina Tetra Pak, a Comissão partilha da opinião do Tribunal de Primeira Instância segundo a qual o facto de entregar uma cópia não conforme com o original do contrato constitui uma grave irregularidade. Para assegurar o bom funcionamento do sistema de gestão dos recursos financeiros, é indispensável que as informações transmitidas sejam completas e verídicas.

32. De resto, a Conserve Italia não provou que a aquisição da máquina constituiu uma melhoria das condições de transformação e de comercialização. Aliás, este ponto nem sequer pode ser apreciado no recurso interposto perante o Tribunal de Justiça, que se limita a julgar questões de direito. A Conserve Italia não provou que o Tribunal de Primeira Instância tenha cometido um erro de direito na sua apreciação dos elementos de prova. Consequentemente, à luz deste entendimento, o fundamento deve mesmo ser considerado inadmissível.

33. A Comissão salienta por fim que o documento de trabalho VII/1216/86 só se aplica, de acordo com o ponto B.1, n.° 5, às máquinas que não foram instaladas no estabelecimento em questão antes da apresentação do pedido de contribuição. O ponto B.1, n.° 12, exclui de resto, as máquinas alugadas de qualquer contribuição.Deste ponto de vista não parece também que o acórdão impugnado esteja ferido de um erro de direito.

b) Apreciação

34. Por força do artigo 51.°, primeiro parágrafo do Estatuto CE do Tribunal de Justiça, no âmbito do recurso de uma decisão do Tribunal de Primeira Instância só podem ser invocados os fundamentos de incompetência do Tribunal, de irregularidades processuais perante o Tribunal que prejudiquem os interesses do recorrente, bem como de violação do direito comunitário pelo Tribunal.

35. Ao sustentar que a aquisição da máquina Tetra Pak conduziu, contraria-

mente ao que afirma o Tribunal de Primeira Instância, a uma melhoria das condições de transformação e de comercialização, a Conserve Italia não suscita uma questão de direito. Em concreto, não acusa o Tribunal de Primeira Instância de ter cometido um erro de direito na apreciação dos elementos de prova. Consequentemente, este fundamento deve ser julgado inadmissível.

36. Um erro de direito na interpretação do artigo 19.°, n.° 2 do Regulamento n.° 355/77, poderia eventualmente ser apreciado no caso de o Tribunal de Primeira Instância não ter determinado correctamente o alcance do que se convencionou chamar a «condição imposta» [«Auflage» na versão alemã], isto é, a data do início da execução do projecto.

37. Na verificação das condições de aplicação do artigo 24.° do Regulamento n.° 4253/88 e na análise da questão de saber em que medida nos encontramos na presença de uma «irregularidade» na acepção desta disposição, o Tribunal de Primeira Instância concluiu que a execução do projecto se inicia com a celebração de contratos [13]. A celebração de contratos antes de 27 de Outubro de 1988, data em que a Comissão recebeu o pedido relativo à concessão de uma contribuição [14] é, no entender do Tribunal de Primeira Instância, incompatível com o compromisso que a Conserve Italia assumiu no pedido de contribuição financeira de não iniciar a execução do projecto antes da data de recepção pela Comissão do referido pedido. O Tribunal de Primeira Instância considerou portanto que uma «condição imposta» [«Auflage» na versão alemã] no sentido do artigo 19.°, n.° 2 do Regulamento n.° 355/7, não foi cumprida.

38. Segundo as conclusões a que chegou o Tribunal de Primeira Instância, a Comissão recebeu o pedido de contribuição em 27 de Outubro de 1988. Esta data é anterior a 1 de Janeiro de 1990, dia em que o Regulamento n.° 866/90 entrou em vigor, de acordo com o seu artigo 24.° De acordo com o artigo 10.°, n.° 3, do Regulamento n.° 4256/88, as disposições dos artigos 6.° a 15.° e 17.° a 23.° do Regulamento n.° 355/77 aplicam-se, por isso, ao pedido de contribuição. O Regulamento n.° 866/90 constitui, com efeito, o acto, indicado no artigo 10.°, n.° 1 do Regulamento n.° 4256/88, pelo qual o Regulamento n.° 355/77 é revogado, nos termos do artigo 10.°, n.° 2 do Regulamento n.° 4256/88, com efeitos à data da entrada em vigor desse acto.

39. Os artigos 6.° a 15.° e 17.° a 23.° do Regulamento n.° 355/77, que são consequentemente aplicáveis ao pedido da Conserve Italia, não referem nada quanto à data em que se inicia a execução de um projecto. Todavia, foi adoptado com base no artigo 13.°, n.° 5, o Regulamento n.° 2515/85. Este regulamento indica as informações que devem ser fornecidas com a apresentação de um pedido de contribuição do FEOGA. De acordo com o anexo A,

13 — N.° 67 do acórdão impugnado.

14 — V. n.° 20 do acórdão impugnado.

primeira parte — beneficiário (A 1), o requerente deve colocar uma cruz na zona adequada para indicar que se obriga a não iniciar os trabalhos antes da recepção do pedido de contribuição pelo FEOGA, Secção «Orientação». Nas «Notas explicativas e instruções de preenchimento dos pedidos», está especificado a este respeito que os projectos iniciados antes do pedido ser recebido pela Comissão não podem receber contribuições.

40. Resulta claro destas notas explicativas que só as medidas tomadas após o pedido ter sido recebido pela Comissão podem beneficiar de uma contribuição. No entanto nada dizem relativamente à data em que começa a execução de um projecto.

41. Aliás, o Tribunal de Primeira Instância não definiu a data pertinente fundamentando-se nestas disposições. Pelo contrário, no já referido n.º 67 do seu acórdão, afirmou o seguinte: «A celebração de contratos, mesmo sob condição suspensiva, no quadro de um projecto de investimento subvencionado, tem repercussões determinantes sobre as modalidades de execução deste. Por conseguinte, tais contratos constituem uma medida de execução de um projecto. Deste modo, é a sua celebração que determina a data do início dos trabalhos, na acepção do compromisso subscrito pela beneficiária».

42. Dado que a Conserve Italia celebrou os contratos antes da data de recepção pela Comissão do pedido de contribuição, o Tribunal de Primeira Instância considerou que uma «condição imposta» [«Auflage» na versão alemã] no sentido do artigo n.º 19.º, n.º 2 do Regulamento n.º 355/77 não havia sido respeitada [15].

43. A expressão «Auflage» na versão alemã da disposição foi traduzida respectivamente pela expressão «conditions imposées» na versão francesa, por «conditions laid down» na versão inglesa e por «condiciones exigidas» na versão espanhola. Estas versões linguísticas jogam a favor da interpretação do termo «Auflage» no sentido de condições que são impostas pela decisão de concessão. O compromisso por força do n.º 5.3 do anexo A do Regulamento n.º 2515/85 constitui, no entanto, não uma condição que deva apenas ser respeitada no momento da concessão da contribuição, mas uma condição que deve estar preenchida desde a apresentação do respectivo pedido. Do ponto de vista da terminologia do direito administrativo alemão, deve então tratar-se mais de uma situação de «Bedingung» do que de «Auflage».

44. Todavia, no âmbito do presente processo, podemos em definitivo deixar em suspenso a questão de saber em que medida, nomeadamente do ponto de vista da terminologia alemã, se trata de uma «Auflage» como entendeu o Tribunal de Primeira Instância [16], ou de uma «Bedingung» à qual está subordinada uma con-

15 — V. n.ºs 61 e 69 do acórdão impugnado, já citados.
16 — N.º 61 do acórdão impugnado.

tribuição. Com efeito, a Conserve Italia não contesta a qualificação da obrigação como «condição imposta». O recurso é, pelo contrário, dirigido contra a constatação da violação desta condição ou «Auflage». É a fixação da data de início dos trabalhos na data da celebração dos contratos que está em causa. Para além disso, a consequência jurídica é a mesma; seja qual for a qualificação escolhida, em caso de incumprimento, a possibilidade de contribuição encontra-se excluída.

45. Como já referimos, os Regulamentos n.os 355/77 e 2515/85 não dão qualquer indicação que permita responder à questão que nos ocupa. É conveniente então analisar se do documento de trabalho VI/1216/86 da Comissão decorrem argumentos em favor da requerente.

46. Segundo o ponto B.1, n.º 5 deste documento de trabalho (v. n.º 9 *supra*), são excluídas nomeadamente as acções ou trabalhos iniciados antes da apresentação do pedido, com excepção de:

«[...]

b) compra de máquinas, aparelhos e equipamento de construção, incluindo estruturas metálicas e elementos pré-fabricados (*encomenda e fornecimento* [17]), na condição de que a montagem, a instalação, a incorporação e os trabalhos no local, no que respeita ao equipamento de construção, não se tenham efectuado antes da apresentação do pedido de contribuição;

[...]

d) [...]

As acções de a) e b) são elegíveis, enquanto que as acções das alíneas c) e d), não sendo elegíveis, não tornam o projecto inadmissível. Qualquer outra acção ou trabalho iniciado antes da apresentação do pedido respeitante ao projecto torna este último inadmissível.»

47. O ponto B.1, n.º 5, refere-se então explicitamente à encomenda ou ao fornecimento. Podemos daqui deduzir que, na hipótese de a data da encomenda de uma prestação e a data do seu fornecimento não serem coincidentes, importa tomar como referência a primeira data, a saber a da encomenda. Ora, a encomenda é efectuada geralmente através da celebração de um contrato. Consequentemente, o documento de trabalho VII/1216/86 parte manifestamente da ideia de que a execução de um

17 — Sublinhado nosso.

projecto se inicia com a assinatura de um contrato pelo qual as prestações são encomendadas e não apenas com o pagamento das mesmas.

48. Esta análise jurídica está na base da reflexão feita pelo Tribunal de Primeira Instância, segundo a qual a celebração de um contrato no âmbito de um projecto de investimento participado — como já referimos no n.º 44 *supra* — «tem repercussões determinantes sobre as modalidades de execução deste. Por conseguinte, tais contratos constituem uma medida de execução de um projecto».

49. Esta tese é também apoiada pela consideração seguinte: supondo que a data determinante é a do pagamento, o momento no qual se inicia a execução de um projecto dependeria unicamente da vontade do requerente. Não existiria mais nenhuma ligação directa entre o investimento e a contribuição do FEOGA. O investimento seria sempre efectuado. Ora, a recepção pela Comissão do pedido de contribuição permite à instituição saber quais são as medidas planeadas e, se necessário, influenciar o projecto. Está, no entanto, privada desta possibilidade quando os contratos indispensáveis para a realização do projecto de investimento estejam já celebrados e, portanto, as decisões essenciais no que respeita ao investimento a realizar estejam já tomadas. A utilização eficaz dos recursos em matéria de contribuições financeiras exige que a execução do projecto e a celebração dos contratos não tenham sido iniciados antes da recepção do pedido de contribuição pelo FEOGA.

50. Nos termos do ponto B.1, n.º 12 do documento de trabalho, estão igualmente excluídos de uma contribuição «[a]s despesas de aluguer de equipamento e investimentos financiados por locação financeira (*leasing*). Por exemplo: despesas de aluguer pela utilização de máquinas 'tetra-pak'; projecto financiado parcial ou totalmente por locação financeira. Contudo, estes investimentos podem ser elegíveis se se tratar de um contrato de compra a crédito [...] que preveja que o beneficiário se torne proprietário do equipamento alugado, ou de uma acção financiada nos 5 anos seguintes à data da concessão da contribuição. Este prazo é reduzido para 4 anos em relação aos projectos financiados a partir de 1985».

51. Segundo as conclusões de facto a que chegou o Tribunal de Primeira Instância, e que não cumpre verificar no âmbito deste recurso, as condições enunciadas no ponto B.1, n.º 12, não estavam reunidas no caso em apreço. O contrato de locação em virtude do qual a máquina Tetra Pak já tinha sido instalada no estabelecimento da Conserve Italia antes da recepção do pedido de contribuição pela Comissão, não respeita as condições fixadas nesta disposição [18]. Na medida em que esta regulamentação constitui uma derrogação ela é, segundo uma jurisprudência assente, de interpretação estrita [19] e não poderia assim servir de apoio à tese da Conserve Italia.

18 — V. n.º 78 do acórdão impugnado.

19 — Neste sentido, v., nomeadamente, acórdãos de 12 de Dezembro de 2000, Comissão/Irlanda (C-358/97, Colect., p. I-6301, n.º 52), e de 7 de Setembro de 1999, Gregg (C-216/97, Colect., p. I-4947, n.º 12).

52. Por estes motivos, a análise do Tribunal de Primeira Instância, segundo a qual a celebração dos contratos é que determina a data do início dos trabalhos, não é criticável do ponto de vista jurídico. Assim sendo, o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente.

53. Com base no exposto, deve também ser julgada improcedente a acusação da Conserve Italia relativa à protecção da confiança legítima. O ponto B.1, n.° 5, do documento de trabalho confirma a tese de que a data pertinente para determinar o início da execução do projecto de investimento é a da celebração do contrato e não a do pagamento de uma prestação.

2) *Sobre o fundamento relativo à violação do artigo 15.°, n.° 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 4253/88 (v. n.° 14 acima)*

a) Argumentação das partes

i) Conserve Italia

54. A Conserve Italia sustenta que, erradamente, o Tribunal de Primeira Instância não tomou em conta esta disposição. Salienta que todas as despesas em questão ocorreram nos seis meses anteriores à data de recepção do pedido de contribuição pela Comissão. Contrariamente ao que o Tribunal de Primeira Instância afirmou no n.° 63 do acórdão impugnado, esta disposição não deixa qualquer margem de apreciação à Comissão para decidir quais as despesas que devem ser tidas como elegíveis. O termo «pode» não significa que a Comissão disponha, a este respeito, de um poder de apreciação e que se deva entender o seu silêncio como uma recusa. Pelo contrário, a disposição em causa permite às empresas actuar mais rapidamente e adaptar mais facilmente as suas instalações.

ii) Comissão

55. Em sentido contrário, a Comissão observa que o Tribunal de Primeira Instância se limitou a excluir a aplicação do artigo 15.° do Regulamento n.° 4253/88 porque a Comissão não indicou que pretendia recorrer a esta disposição. De resto, esta disposição derrogatória seria unicamente destinada a facilitar aos Estados-Membros a passagem ao novo regime decorrente da reforma dos fundos estruturais. Em qualquer caso, a possibilidade de derrogação que existia desde 1 de Janeiro de 1989 foi revogada, a partir de 3 de Agosto de 1993, no seguimento da modificação do artigo 15.°, pelo Regulamento n.° 2082/93. Quanto ao resto, a Comissão realça que a Conserve Italia — abstraindo da questão da aplicabilidade de princípio do artigo 15.°, n.° 2, do Regulamento

n.º 4253/88, ao presente caso — se comprometeu no pedido de contribuição a não iniciar os trabalhos antes da recepção daquele pedido pela Comissão.

b) Apreciação

56. O segundo fundamento suscita a questão de saber se o Tribunal de Primeira Instância julgou bem ao afastar a aplicação do artigo 15.º, n.º 2, do Regulamento n.º 4253/88 à contribuição requerida. A este respeito, está sobretudo em causa o significado do termo «pode» no segundo parágrafo, por força do qual uma despesa pode ser considerada elegível se tiver ocorrido nos seis meses anteriores à apresentação do pedido.

57. O Tribunal de Primeira Instância excluiu a aplicação desta disposição devido ao facto de a Comissão não ter indicado que pretendia fazer uso da faculdade que lhe era reconhecida [20]. Deste ponto de vista, o acórdão impugnado não parece sofrer de um erro de direito.

58. Coloca-se todavia a questão de saber em que medida o artigo 15.º, n.º 2, segundo parágrafo do Regulamento n.º 4253/88 atribui um poder de apreciação à Comissão ou, em que medida a Comissão está obrigada a conceder uma contribuição para as despesas que terão ocorrido nos seis meses anteriores à data da recepção do pedido pela Comissão.

59. A redacção da disposição abona desde logo a favor da atribuição de um poder de apreciação à Comissão. A utilização do termo «pode» tem tipicamente por objectivo deixar um poder de apreciação à instituição em causa. Se o legislador tivesse querido impor à Comissão a obrigação de financiar todas as despesas ocorridas no período considerado, tê-lo-ia dito mantendo a fórmula «considera-se como elegível».

60. Esta interpretação é corroborada pela estrutura da disposição. O primeiro parágrafo enuncia o princípio de que as despesas ocorridas antes da data de recepção do pedido não são, em regra, objecto de uma contribuição. Trata-se da repetição de um princípio já aplicável em virtude das disposições conjugadas do Regulamento n.ºs 355/77 e 2515/85, como vimos no âmbito da análise do primeiro fundamento. Também por estes motivos deve ser recusada a tese da Conserve Italia.

61. A Comissão invoca, por outro lado, a ratio da disposição que está intimamente ligada à génese desta disposição. A finalidade era a de, por uma lado, facilitar aos

20 — N.º 64 do acórdão impugnado.

Estados-Membros a passagem do anterior sistema de gestão dos fundos estruturais ao novo sistema de coordenação das intervenções dos diferentes fundos estruturais e, por outro, entre estas e as do Banco Europeu de Investimento e de outros instrumentos financeiros existentes. Consequentemente o artigo 15.°, n.° 2, segundo parágrafo, constitui uma disposição transitória, como o confirma o facto de ter sido revogada pelo Regulamento n.° 2082/93, que entrou em vigor em 3 de Agosto de 1993. Este carácter provisório da disposição milita igualmente contra a ideia de que o legislador pretendeu estabelecer nesta disposição uma competência vinculada.

62. O alegado objectivo da disposição que, segundo a Conserve Italia, é o de permitir às empresas requerentes agirem mais rapidamente também não é convincente. Com efeito, esta preocupação foi já tida em consideração na medida em que a elegibilidade existe desde a recepção do pedido pela Comissão e não apenas depois da recepção pelo beneficiário da decisão de concessão. Tanto a capacidade de as empresas agirem rapidamente como a possibilidade de a Comissão exercer uma influência sobre as decisões de investimento indicadas no pedido de contribuição, como acima referimos, estão deste modo preservadas em simultâneo. Tal facto constitui um equilíbrio razoável entre o interesse numa acção rápida e o interesse numa gestão eficaz dos recursos disponíveis em matéria de contribuições.

63. É assim forçoso constatar que o artigo 15.°, n.° 2, segundo parágrafo do Regulamento n.° 4253/88 do Conselho deixa à Comissão um poder de apreciação no que diz respeito à tomada em consideração das despesas que ocorreram nos seis meses anteriores à data da recepção do pedido de contribuição. Quanto ao resto, nada indica que tenha sido cometido um desvio de poder. Importa por isso julgar igualmente improcedente o segundo fundamento.

3) *Sobre o fundamento relativo à interpretação incorrecta do artigo 24.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88 bem como do ponto B.1, n.° 5, do documento de trabalho VI/1216/86*

a) Argumentação das partes

i) Conserve Italia

64. Na opinião da Conserve Italia, a decisão da Comissão não assenta em nenhuma base legal. As irregularidades verificadas dizem apenas respeito a 28% da contribuição financeira concedida. A consequência jurídica prevista no artigo 24.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88, devia ter sido uma redução proporcional da contribuição e não a supressão total da mesma. A redacção da disposição apenas prevê uma redução ou suspensão da contribuição financeira e não a sua supressão total. Por conseguinte, a Conserve Italia considera que no n.° 92 do acórdão impugnado, o

Tribunal de Primeira Instância fez uma interpretação da disposição que contradiz o seu texto.

65. A Conserve Italia sustenta que o artigo 24.° também não pode ser interpretado com base no artigo 19.° do Regulamento n.° 355/77, como o Tribunal de Primeira Instância sustenta. Com efeito, por um lado, o artigo 24.° prevalece na medida em que se apresenta como uma regra de alcance mais geral. Por outro lado, uma disposição que estava revogada no momento da adopção da decisão em causa não pode ser utilizada para interpretar uma disposição que está em vigor. No n.° 90 do acórdão impugnado, o Tribunal de Primeira Instância concluiu, sem razão, que o artigo 19.°, n.° 2, do Regulamento n.° 355/77 constituía uma base jurídica adequada para suprimir a contribuição financeira. Ao fazê-lo, o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito porque, no momento da adopção da decisão em causa, isto é em 3 de Outubro de 1996, o artigo 17.° estava já revogado, concretamente desde 1993.

66. O efeito útil referido no n.° 92 do acórdão também não constitui um argumento favorável à tese do Tribunal de Primeira Instância. A aplicação deste princípio de interpretação não justifica a interpretação de uma disposição em sentido contrário ao da sua redacção.

67. Segundo a Conserve Italia, o título do artigo 24.° do Regulamento n.° 4253/88 deve, pelo contrário, ser lido à luz do n.° 3 deste mesmo artigo. Esta disposição prevê expressamente quando é que os montantes devem ser devolvidos à Comissão. Consequentemente, pode conferir-se um efeito útil ao título sem trair a letra do n.° 2.

68. Além disso, a Conserve Italia alega uma violação do princípio da igualdade. Se qualquer infracção da disposição que prevê a contribuição financeira pudesse ser sancionada através da supressão total do benefício, mesmo quando, como no caso em apreço, as irregularidades só afectam 28% da contribuição financeira, esta situação seria tratada da mesma forma que os casos em que as irregularidades afectam a totalidade da contribuição. O Tribunal de Primeira Instância cometeu, assim, um erro de direito no n.° 93 do acórdão impugnado.

ii) A Comissão

69. A Comissão, pelo contrário, adere à interpretação do Tribunal de Primeira Instância, segundo a qual o artigo 24.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88 constitui uma base jurídica bastante para a decisão de reaver a contribuição. Por um lado, a disposição deve ser lida à luz do seu título e de forma a assegurar o pleno efeito de todos os termos utilizados. Por outro lado, o artigo 19.°, n.° 2, do Regulamento n.° 355/77, igualmente aplicável aos factos em causa, confirma a possibilidade de se proceder à recuperação das subvenções concedidas.

70. Mesmo se nos ativermos a uma interpretação puramente literal do artigo 24.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88, esta disposição habilita a Comissão a proceder à recuperação em causa. Efectivamente, uma «redução» pode também ser total e portanto equivaler em absoluto a uma supressão.

71. Ao adoptar o artigo 24.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88, o legislador quis simplesmente substituir o artigo precedente, não com o intuito de lhe reduzir o alcance, mas antes de aumentar o seu efeito útil.

72. A interpretação feita pelo Tribunal de Primeira Instância corresponde, por outro lado, à finalidade da disposição, a saber, assegurar uma gestão correcta, eficaz e não discriminatória dos recursos financeiros dos fundos estruturais.

73. A referência da Conserve Italia ao artigo 24.°, n.° 3, do Regulamento n.° 4253/88 é totalmente destituída de fundamento. Esta disposição mais não faz do que determinar o efeito decorrente do n.° 2. A repetição do indevido é a consequência lógica de uma redução ou suspensão ocorrida nos termos do n.° 2.

74. No que diz respeito à proposta de uma redução proporcional da contribuição, a Comissão replica que essa solução incentivaria as empresas desonestas a cometerem infracções. Se estas empresas estivessem apenas expostas ao risco de ver a contribuição reduzida até ao montante correspondente às irregularidades verificadas, apesar de tudo ainda lhes restaria a parte residual da contribuição.

75. O Tribunal de Primeira Instância não estava obrigado a pronunciar-se sobre os critérios de graduação da redução, isto é, a pretensa violação do ponto B.1, n.° 5, do documento de trabalho. O artigo 24, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88 deixa, a este respeito, o poder de apreciação à Comissão. Compete à Comissão ponderar as diversas medidas tendo em conta o conjunto das circunstâncias do caso em apreço.

b) Apreciação

76. Pelo terceiro fundamento, a recorrente salienta, com acerto, que a redacção do artigo 24.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88, que constitui a base jurídica da decisão em causa da Comissão, não refere a hipótese de uma supressão da contribuição concedida pela Comunidade. O Tribunal de Primeira Instância deduziu todavia esta faculdade do título do artigo 24.° e de uma comparação com o artigo 19.°, n.° 2, do Regulamento n.° 355/77, o antecessor do artigo 24.° Convém, pois, analisar se esta interpretação enferma de um erro de direito.

77. No que respeita desde logo à objecção segundo a qual o Tribunal de Primeira Instância considerou, erradamente, que o artigo 19.°, n.° 2, do Regulamento n.° 355/77 era aplicável, forçoso é concluir que efectivamente esta disposição já não podia constituir uma base jurídica para a decisão impugnada da Comissão. Em virtude do artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4256/88, o Regulamento n.° 355/77 deixou de estar em vigor em 1 de Janeiro de 1990. É verdade que, em conformidade com o artigo 10.°, n.° 3, as disposições dos artigos 6.° a 15.° e 17.° a 23.° do mesmo regulamento continuaram ainda a ser aplicáveis aos projectos apresentados antes daquela data. Consequentemente, o pedido de contribuição que a recorrente apresentou em 27 de Outubro de 1988 baseava-se ainda nessas disposições, tal como vimos no momento da apreciação do primeiro fundamento.

78. A decisão impugnada relativa à recuperação das quantias entregues foi contudo tomada em 3 de Outubro de 1996. Desde 3 de Agosto de 1993 que o Regulamento n.° 4256/88 foi alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 2085/93 [21]. O regime transitório do artigo 10.° do Regulamento n.° 4256/88 não foi mais prolongado. Na sua versão aplicável a partir de 3 de Agosto de 1993, o artigo 10.° já não contém qualquer disposição relativa aos projectos apresentados antes de 1 de Janeiro de 1990. Prevê apenas uma disposição para que sejam liberadas as quantias relativas aos projectos decididos pela Comissão antes de 1 de Janeiro de 1989. O projecto de investimento da Conserve Italia que foi decidido em 29 de Junho de 1990 não está abrangido por esta disposição. O artigo 19.° do Regulamento n.° 355/77 já não era aplicável em 3 de Outubro de 1996, data na qual foi adoptada a decisão impugnada. Dado que o Regulamento n.° 4256/88, na redacção dada pelo Regulamento n.° 2085/93, não contém nenhuma base jurídica relativa à devolução dos montantes concedidos a título de contribuição financeira, impõe-se o recurso à regulamentação horizontal do Regulamento n.° 4253/88, na versão decorrente do Regulamento n.° 2085/93. É a razão pela qual a decisão impugnada apenas menciona, e bem, como base jurídica o artigo 24.° do Regulamento n.° 4253/88.

79. Todavia, o equívoco do Tribunal de Primeira Instância sobre o campo de aplicação do artigo 19.° do Regulamento n.° 355/77 não é suficiente para constituir um erro de direito que justificasse a anulação do acórdão impugnado. O Tribunal de Primeira Instância parte ele próprio também do princípio de que o artigo 24.° do Regulamento n.° 4253/88 constitui a base jurídica da decisão impugnada. Apenas recorreu ao artigo 19.° do Regulamento n.° 355/77 no âmbito da interpretação do artigo 24.° Importa, contudo, analisar se esta interpretação está eventualmente ferida de erro de direito.

80. Como o Tribunal de Primeira Instância concluiu, existe uma contradição aparente entre o título do artigo 24.° do Regulamento n.° 4253/88 e o n.° 2 deste mesmo artigo. Enquanto que o título se refere a «redução, suspensão e supressão», o n.° 2

21 — Regulamento do Conselho, de 20 de Julho de 1993, que altera o Regulamento n.° 4256/88 (JO L 193, p. 44).

apenas autoriza a instituição a reduzir ou a suspender a contribuição para a acção ou para a medida em questão.

81. A Comissão sugere que se ultrapasse esta divergência entre a redacção do título e do n.° 2, fazendo notar que uma «redução» pode muito bem ser total e assim equivaler a uma supressão. Esta solução teria seguramente a vantagem de respeitar a letra do n.° 2, permitindo em definitivo uma supressão. Não é no entanto satisfatória, na medida em que deixa sem resposta a questão de saber por que razão o título refere de forma distinta os termos «supressão» e «redução». Se este último é o termo mais amplo e portanto engloba também uma «supressão», teria sido razoável omitir o termo «supressão» não somente no n.° 2, mas também no título.

82. A Conserve Italia considera que o termo «supressão» utilizado no título deve ser lido no contexto do n.° 3. Todavia, esta disposição visa apenas a repetição do indevido. Trata-se igualmente da consequência de uma supressão, tal como a Comissão muito justamente refere, mas não corresponde no entanto ao acto da própria supressão que acompanha a revogação da decisão administrativa de concessão da contribuição. Esta revogação corresponde a uma supressão ou redução e constitui o fundamento da obrigação de reembolso prevista no n.° 3. Uma obrigação de reembolso não estabelece, no entanto, uma habilitação para revogar uma decisão administrativa que concede uma contribuição. Importa, pois, concluir que a expressão «supressão» que figura no título do artigo 24.° não deve sobretudo ser lida em ligação com a obrigação de reembolso prevista no n.° 3, mas sim como visando também, de acordo com a sua redacção, o caso de reembolso da totalidade da contribuição concedida.

83. Do ponto de vista da economia do artigo 24.°, é possível afirmar que o n.° 1 compreende seguramente a possibilidade de supressão total da contribuição. Aí se pode ler que a Comissão procede a uma análise 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». Será assim lícito pensar que as consequências da análise que são referidas no n.° 2 podem também dizer respeito à totalidade da contribuição.

84. O n.° 3 seguinte está redigido em termos gerais. Trata apenas da obrigação de restituir o indevido à Comissão. Este reembolso, de um ponto de vista literal, não está limitado a um montante parcial. A redacção da disposição comporta também a hipótese de um reembolso relativo à totalidade da contribuição financeira que foi concedida.

85. Tal como foi salientado, a economia da disposição leva a considerar que o artigo 24.°, n.° 2, constitui um base legal para qualquer pedido de reembolso da Comissão. A disposição ver-se-ia privada do seu efeito útil se não incluísse também a

eventualidade de uma supressão da contribuição. O n.º 1 da disposição confere à Comissão o direito de proceder a exames quando uma parte ou a totalidade de uma contribuição não pareça justificada. A Comissão associa o Estado-Membro em causa à instrução do processo, solicitando-lhe que apresente as suas observações. Tal como o agente da Comissão bem sublinhou durante a audiência, trata-se apenas de uma garantia processual que confere ao Estado-Membro e às empresas envolvidas a possibilidade de apresentarem as suas observações sobre as conclusões da Comissão. O n.º 2 trata das eventuais medidas que a Comissão pode tomar tendo em conta o resultado do exame que foi efectuado. Não seria lógico que o exame previsto no n.º 1 pudesse na verdade versar sobre a regularidade da totalidade da contribuição, mas que se pretendesse limitar as eventuais medidas adoptadas em função da análise feita a um montante parcial da contribuição [22]. O n.º 3 impõe por fim ao beneficiário da contribuição que é alvo da sanção, a obrigação de reposição complementar que pode bem abranger a totalidade da contribuição.

86. Se limitássemos o campo de aplicação do artigo 24.º, n.º 2, aos casos de redução (em especial de redução proporcional às irregularidades verificadas, tal como foi proposto pela Conserve Italia) e de suspensão, o beneficiário da contribuição que actua de forma ilegal conservaria definitivamente a parte da contribuição que não está afectada pela irregularidade. Daqui decorreria, se nos ativermos aos valores avançados pela Conserve Italia, que estaria apenas em causa 28% da contribuição concedida e que a Conserve Italia manteria 72% dos montantes entregues à empresa pela Comissão. O risco de vir a sofrer, em caso de prestação de falsas declarações e de documentos falsos, a perda da totalidade da contribuição constitui todavia um importante factor de dissuasão no âmbito da gestão dos recursos financeiros do FEOGA. Este dispositivo contribui, neste domínio, para uma gestão eficaz dos dinheiros públicos. Tal como o Tribunal de Primeira Instância salientou no acórdão impugnado, a Comissão, para assegurar a gestão dos fundos, tem necessidade de que os requerentes forneçam informações exactas sobre os investimentos em vista.

87. Esta interpretação do artigo 24.º, n.º 2, enquanto regra geral relativa às sanções aplicáveis no seguimento de irregularidades verificadas na utilização de contribuições financeiras, é confirmada pela comparação com o percursor desta disposição. O artigo 19.º, n.º 2, do Regulamento n.º 355/77 que, tal como já o afirmámos, foi aplicável até Outubro de 1993 aos casos idênticos ao que agora nos ocupa, habilitava a Comissão, no primeiro parágrafo, a efectuar os controlos, no segundo parágrafo, a decidir, se necessário, suspender, reduzir ou suprimir a contribuição do FEOGA e, no terceiro parágrafo, a proceder à recuperação dos montantes quando o pagamento não era ou já não era justificado. Esta disposição tinha portanto a mesma estrutura que o artigo 24.º É verdade que ela previa expressamente a possibilidade de suprimir completamente a contribuição. No entanto, nada indica que o legislador tenha pretendido restringir a competência da Comissão ao utilizar uma nova redacção no artigo 24.º do Regulamento n.º 4253/88.

22 — V., também neste sentido, o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 14 de Junho de 2001, Hortiplant/Comissão (T-143/99, Colect., p. II-1665, n.º 39).

88. Finalmente, saliente-se por outro lado, que a Comissão tinha já o direito, quanto mais não fosse à luz dos princípios gerais do direito, de revogar, por motivo de ilegalidade, um acto administrativo favorável como é a concessão da contribuição à Conserve Italia pela decisão de 29 de Junho de 1990. Foi precisamente o que aconteceu após a adopção da decisão tomada em 3 de Outubro de 1996.

89. Desde o acórdão proferido no processo Algera e o./Assembleia Comum da CECA que o Tribunal de Justiça decidiu que um acto administrativo favorável que sofra de ilegalidade pode, em princípio, ser revogado com efeitos retroactivos [23]. A administração está contudo obrigada a respeitar o princípio da segurança jurídica [24] e muito especialmente o da protecção da confiança legítima [25]. No âmbito da ponderação dos interesses em causa, que incumbe à instituição, convém ter também presente a forma como o beneficiário teve conhecimento da ilegalidade [26] ou forneceu informações falsas ou incompletas [27]. À luz desta jurisprudência, a Comissão estava habilitada a retirar a contribuição relativa à Conserve Italia pois, como o Tribunal de Primeira Instância concluiu no seu acórdão, a beneficiária prestou informações inexactas quanto à data em que a máquina Tetra Pak foi instalada no seu estabelecimento. Só por tal facto, a Conserve Italia não justifica nenhuma confiança digna de protecção, susceptível de se opor a uma retirada da contribuição.

90. As considerações acima expostas vêm confirmar a interpretação do artigo 24.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88, segundo a qual esta disposição constitui uma base de habilitação suficiente para a adopção da decisão de 3 de Outubro de 1996. Consequentemente deve também este fundamento ser julgado improcedente.

4) *Sobre o fundamento relativo à violação dos princípios da proporcionalidade e da não discriminação*

a) Argumentação das partes

i) Conserve Italia

91. A Conserve Italia formula desde logo a acusação de uma violação do princípio da proporcionalidade. Em sua opinião, as irregularidades verificadas (data do início dos trabalhos e entrega da máquina Tetra

23 — Acórdão de 12 de Julho de 1957 (7/56 e 3/57 a 7/57, Recueil, p. 81, especialmente p. 116; Colect. 1954-1961, p. 151). Jurisprudência constante, v., acórdãos de 17 de Abril de 1997, De Compte/Parlamento (C-90/95 P, Colect., p. I-1999, n.° 35, com referências suplementares), e de 10 de Julho de 1997, AssiDomän Kraft Products e o./Comissão (T-227/95, Colect., p. II-1185, n.° 90, com referências suplementares).

24 — Acórdãos de 22 de Março de 1961, SNUPAT/Alta Autoridade (42/59 e 49/59, Recueil, p. 101, especialmente p. 159, Colect. 1954-1961, p. 597), e de 12 de Julho de 1962 Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken/Alta Autoridade (14/61, Recueil, p. 485, especialmente p. 520, Colect. 1962-1964, p. 123).

25 — Acórdãos de 13 de Julho de 1965, Lemmerz-Werke/Alta Autoridade (111/63, Recueil, p. 835, especialmente p. 853, Colect. 1965-1968, p. 189), e De Compte/Parlamento (já referido na nota 23, n.° 35).

26 — Acórdão de 3 de Março de 1982, Alpha Steel/Comissão (14/81, Colect., p. 749, n.° 10).

27 — Acórdãos SNUPAT/Alta Autoridade (já referido na nota 24), e De Compte/Parlamento (já referido na nota 23, n.° 37).

Pak) são relativamente insignificantes e não justificam a supressão da totalidade da contribuição. Além disso, são menos graves do que outras reveladas noutros casos, nos quais a Comissão exigiu o reembolso da contribuição. De resto, a Comissão não beneficia de uma margem de apreciação. A Conserve Italia considera que, contrariamente ao que afirma o Tribunal de Primeira Instância no n.º 102 do acórdão impugnado, a situação no presente caso não é comparável às situações complexas nas quais a jurisprudência reconhece à Comissão um amplo poder de apreciação na elaboração da política agrícola. No caso em apreço, trata-se apenas da aplicação correcta de regras que resultam de opções políticas feitas a montante.

92. O acórdão do Tribunal de Justiça proferido no processo Cereol Italia (C-104/94) [28], ao qual se refere o Tribunal de Primeira Instância no n.º 103 do acórdão impugnado, não poderia também, segundo a Conserve Italia, servir de precedente no presente caso. Neste processo, a discussão dizia respeito à aplicação de um regulamento que permitia explicitamente a aplicação de sanções. Ora, tal não é o caso no que respeita ao Regulamento n.º 4253/88.

ii) A Comissão

93. A Comissão lembra, pelo contrário, a gravidade das irregularidades verificadas. Estas provocaram um aumento artificial do investimento susceptível de ser financiado. De resto, a Comissão foi obrigada a efectuar apreciações detalhadas de política agrícola tanto no momento da decisão de concessão como no momento da decisão de supressão. Dispunha pois de um amplo poder de apreciação. A supressão total da contribuição apresentava-se como a única medida susceptível de assegurar a realização do fim em vista.

b) Apreciação

94. No acórdão impugnado, o Tribunal de Primeira Instância tomou a decisão certa ao rejeitar a acusação relativa ao carácter desproporcionado da supressão da contribuição. O risco de sofrer, no caso das irregularidades serem apuradas, a perda da totalidade da contribuição e não uma perda limitada ao montante a que se reporta a irregularidade produz um efeito dissuasor. Este dispositivo é não só um meio apropriado para assegurar a gestão eficaz dos recursos do FEOGA, mas também necessário e proporcionado. Tal como a Comissão realça muito justamente, se o beneficiário que actua de forma ilegal incorresse apenas no risco de perder a contribuição até ao limite em que repousa o seu comportamento ilegal, isso representaria um convite à fraude. Não existe, portanto, uma medida menos onerosa que permita alcançar o fim pretendido de uma gestão eficaz dos recursos em matéria de participações financeiras.

28 — Acórdão de 12 de Outubro de 1995 (Colect., p. I-2983, n.º 24).

95. Quanto ao argumento da Conserve Italia segundo o qual o Tribunal de Primeira Instância se referiu, sem razão, ao acórdão proferido no processo Cereol Italia[29], é conveniente salientar que neste acórdão, o Tribunal de Justiça também examinou o carácter proporcionado de uma medida da Comissão, a saber a compatibilidade da adopção de uma disposição prevendo sanções à luz de uma habilitação prevista num regulamento do Conselho. Verifica-se, pois, que se trata de uma situação análoga. No caso em apreço, o controlo incide igualmente sobre a compatibilidade de uma medida da Comissão — a saber a supressão de uma contribuição — com o princípio da proporcionalidade. Por conseguinte, procedeu bem o Tribunal de Primeira Instância ao invocar esta jurisprudência em apoio do seu acórdão.

96. Tendo em conta as considerações que precedem, é de resto indiferente saber, neste caso concreto, em que medida o Regulamento n.° 4253/88 deixa à Comissão um amplo poder de apreciação porque, eventualmente, é necessário avaliar situações complexas e tomar decisões políticas. A supressão total da contribuição é uma medida proporcionada e, por consequência, pode-se também declarar que a Comissão não ultrapassou os limites do poder de apreciação que lhe é conferido.

97. Decorre das considerações desenvolvidas àcerca da proporcionalidade que também não estamos perante uma discriminação quando uma situação em que 28% do investimento é objecto de falsas informações é tratada da mesma forma que uma outra em que todo o investimento está afectado por irregularidades. O risco de perder a totalidade da contribuição constitui um importante instrumento para a gestão eficaz dos recursos. Deste modo, o quarto fundamento deve também ser julgado improcedente.

98. Em conclusão, não podemos deixar de concluir que o acórdão do Tribunal de Primeira Instância não sofre de qualquer erro de direito. Nestas condições, deve ser negado provimento ao recurso.

VI — Despesas

99. Nos termos das disposições conjugadas dos artigos 122.°, 118.° e 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. A Comissão pediu a condenação da Conserve Italia. Devendo ser negado provimento ao recurso, há que condenar a Conserve Italia nas despesas.

29 — Acórdão já referido na nota 28, n.° 24.

VII — Conclusão

100. Tendo em conta o que precede, propomos que o Tribunal de Justiça decida do seguinte modo:

«1) É negado provimento ao recurso.

2) A Conserve Italia é condenada nas despesas.»