ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Terceira Secção)
12 de Outubro de 1999 *

No processo T-216/96,

Conserve Italia Soc. Coop. arl, anteriormente Massalombarda Colombani SpA, sociedade de direito italiano, com sede em Massa Lombarda (Itália), representada por Marina Averani, Andrea Pisaneschi, advogados no foro de Siena, e Paolo de Caterini, advogado no foro de Roma, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado Charles Turk, 13 B, avenue Guillaume,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Paolo Ziotti e Francesco Paolo Ruggeri Laderchi, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, assistido por Massimo Moretto, advogado no foro de Veneza, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

* Língua do processo: italiano.

que tem por objecto a anulação da Decisão C(96) 2760 da Comissão, de 3 de Outubro de 1996, que suprime a participação financeira do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola concedida à sociedade Massalombarda Colombani SpA pela Decisão C(90) 950/356 da Comissão, de 29 de Junho de 1990 e, se necessário, de qualquer acto da Comissão relacionado com esta decisão, em especial o documento de trabalho VI/1216/86-IT relativo à fixação da participação máxima que pode ser concedida pelo Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, Secção «Orientação», no quadro do 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 (JO L 51, p. 1; EE 03 F11 p. 239),

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

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

secretário: B. Pastor, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 11 de Março de 1999,

profere o presente

Acórdão

Enquadramento jurídico do litígio

1 O Regulamento n.° 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 (JO L 51, p. 1; EE 03 F11 p. 239, a seguir «Regulamento n.° 355/77») dispõe, nos seus artigos 1.°, n.° 3, e 2.°, que a Comissão pode conceder uma participação à acção comum financiado pelo Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (a seguir «FEOGA»), Secção «Orientação», projectos que se insiram em programas específicos previamente elaborados pelos Estados-Membros e aprovados pela Comissão e que visem o desenvolvimento ou a racionalização do tratamento, da transformação e da comercialização de produtos agrícolas.

2 O segundo considerando deste regulamento indica «que as acções previstas neste domínio... visam a realização dos objectivos definidos [no n.° 1, alínea a), do artigo 39.° do Tratado CE (actual artigo 33.° CE)]». O quarto considerando dispõe que, «para beneficiarem do financiamento comunitário, os projectos devem permitir nomeadamente assegurar, tanto a melhoria e a racionalização das estruturas de transformação e de comercialização dos produtos agrícolas, como um efeito positivo durável no sector agrícola». Finalmente, o sétimo considerando indica que «para assegurar o respeito, por parte dos beneficiários, das condições postas pela participação do [FEOGA], convém prever um procedimento de controlo eficaz, assim como a possibilidade de suspender, reduzir ou suprimir a participação do [FEOGA]».

3 Por projecto, na acepção do artigo 1.° do Regulamento n.° 355/77 deve entender-se, nos termos do artigo 6.° do mesmo regulamento, «todo o projecto de investimento material público, semipúblico ou privado incidindo, em todo ou em parte, sobre equipamentos destinados nomeadamente... à racionalização ou ao desenvolvimento da armazenagem, do acondicionamento, da conservação, do tratamento ou da transformação de produtos agrícolas...».

4 O artigo 19.°, n.° 2, do referido regulamento dispõe:

«Durante todo o período de intervenção do [FEOGA], a autoridade ou organismo designado para este efeito pelo Estado-Membro interessado transmite à Comissão, a seu pedido, todas as peças justificativas e todos os documentos de natureza a garantir que as condições financeiras ou outras impostas para cada projecto sejam respeitadas. A Comissão pode, se necessário, efectuar um controle no local.

Depois de ter consultado o comité do [FEOGA] sobre os aspectos financeiros, a Comissão pode decidir suspender, reduzir, ou suprimir a participação do [FEOGA]...:

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

— se algumas das condições impostas não estão a ser respeitadas...»

5 Os pedidos de participação devem conter os dados e documentos indicados nos anexos do Regulamento (CEE) n.° 2515/85 da Comissão, de 23 de Julho de 1985, relativo aos pedidos de contribuição do Fundo de Orientação e Garantia Agrícola, secção «Orientação», para projectos de melhoramento das condições de transformação e de comercialização dos produtos agrícolas e dos produtos da pesca (JO L 243, p. 1; EE 03 F37 p. 166, a seguir «Regulamento n.° 2515/85»). Os referidos anexos comportam modelos de formulários a preencher pelos requerentes da participação, por um lado, e notas explicativas destinadas a ajudar os requerentes a efectuar as necessárias diligências, por outro.

6 O ponto 5.3 das «Notas explicativas por rubrica» do anexo A este último regulamento indica: «... os projectos iniciados antes da chegada do pedido à Comissão, não podem beneficiar de contribuições.» Estas instruções respeitam a um compromisso que o requerente da participação deve assumir nos seguintes termos «Comprometemo-nos a não iniciar os trabalhos antes da recepção do pedido de participação pelo FEOGA, secção 'Orientação'.»

7 Em 1986, os serviços do FEOGA elaboraram um documento de trabalho VI/ /1216/86-IT, relativo à fixação da participação máxima que pode ser concedida pelo FEOGA, secção «Orientação», no quadro do Regulamento n.° 355/77 (a seguir «documento de trabalho»). No seu ponto B.1 são enumeradas as acções totalmente excluídas de participação. São excluídas, designadamente, nos termos do n.° 5, as acções ou trabalhos iniciados antes da apresentação do pedido, exceptuadas:

«...

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

...

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

8 São igualmente excluídos, em aplicação do ponto B.1, n.º 12, do documento de trabalho, «as despesas de locação de equipamento e os investimentos financiados através de locação financeira. Por exemplo: despesas de locação para a utilização de máquinas Tetra Pak; projecto parcial ou totalmente financiado através de locação financeira. Todavia, estes investimentos podem ser elegíveis se o contrato... previr que o beneficiário se torna proprietário do equipamento locado ou da acção financiada cinco anos após a data de concessão da participação. Este prazo é reduzido a quatro anos para os projectos financiados a partir de 1985».

9 Em 24 de Junho de 1988, o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.º 2052/88, relativo às missões dos fundos com finalidade estrutural, à sua eficácia e à coordenação das suas intervenções, entre si, com as intervenções do Banco Europeu de Investimento e com as dos outros instrumentos financeiros existentes (JO L 185, p. 9, a seguir «Regulamento n.º 2052/88»).

10 Com base neste regulamento, o Conselho adoptou, em 19 de Dezembro de 1988, o Regulamento (CEE) n.º 4253/88, que estabelece as disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 2052/88 no que respeita à coordenação entre as intervenções dos diferentes fundos estruturais, por um lado, e entre estas e as do Banco Europeu de Investimento e dos outros instrumentos financeiros existentes, por outro (JO L 374, p. 1, a seguir «Regulamento n.º 4253/88»). Este regulamento, nos termos do seu artigo 34.º, entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1989.

11 Nos termos do seu artigo 15.º, n.º 2, primeiro parágrafo, «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». O segundo parágrafo desta disposição concedia no entanto à Comissão a faculdade de afastar esta regra em certos casos, dispondo: «Contudo, para o co-financiamento dos projectos e dos regimes de ajudas, uma despesa pode 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.»

12 O artigo 24.° do mesmo regulamento, intitulado «Redução, suspensão e supressão da contribuição», previa, no seu n.° 2, o seguinte: «... a Comissão pode reduzir ou suspender a contribuição para a acção ou 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.»

13 Em 19 de Dezembro de 1988, o Conselho adoptou igualmente o Regulamento (CEE) n.° 4256/88, que estabelece disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.° 2052/88 no que respeita ao FEOGA, secção «Orientação» (JO L 374, p. 25), que entrou igualmente em vigor, nos termos do seu artigo 12.°, em 1 de Janeiro de 1989 (JO L 374, p. 25, a seguir «Regulamento n.° 4256/88»).

14 Na sua versão inicial, o seu artigo 10.°, n.° 1, previa o seguinte: «O Conselho... 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... tendo em vista a realização dos objectivos referidos no Regulamento (CEE) n° 2052/88 e em função das regras estabelecidas pelo Regulamento (CEE) n.° 4253/88.» Os n.ºs 2 e 3 deste mesmo artigo dispunham que o Regulamento n.° 355/77 seria revogado, com efeitos à data de entrada em vigor da decisão do Conselho mencionada no n.° 1, com excepção dos artigos 6.° a 15.° e 17.° a 23.°, que permaneceriam aplicáveis aos projectos apresentados antes da entrada em vigor da decisão referida.

15 Em aplicação do artigo 10.°, n.° 1, do Regulamento n.° 4256/88, o Conselho adoptou, em 29 de Março de 1990, o Regulamento (CEE) n.° 866/90, relativo à melhoria das condições de transformação e comercialização dos produtos agrícolas (JO L 91, p. 1, a seguir «Regulamento n.° 866/90»).

16 A possibilidade de derrogação prevista no segundo parágrafo do artigo 15.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88 foi expressamente revogada, a partir de 3 de Agosto de 1993, pelo Regulamento (CEE) n.° 2082/93 do Conselho, de 20 de Julho de 1993, que altera o Regulamento (CEE) n.° 4253/88 (JO L 193, p. 20).

17 Em 18 de Dezembro de 1995, o Conselho adoptou o Regulamento (CE, Euratom) n.° 2988/95, relativo à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (JO L 312, p. 1, a seguir «Regulamento n.° 2988/95»).

18 O seu artigo 4.°, n.° 3, dispõe: «Os actos relativamente aos quais se prove terem por fim obter uma vantagem contrária aos objectivos do direito comunitário aplicável nas circunstâncias, criando artificialmente condições necessárias à obtenção dessa vantagem, têm como consequência, consoante o caso, quer a não obtenção da vantagem quer a sua retirada.»

19 O seu artigo 5.°, n.° 1, indica:

«As irregularidades intencionais ou causadas por negligência podem determinar as seguintes sanções administrativas:

...

c) Privação total ou parcial da vantagem concedida pela regulamentação comunitária, mesmo que o agente tenha beneficiado indevidamente de apenas parte dessa vantagem...».

Factos na origem do litígio

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.° 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 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 situado na comuna de Massa Lombarda.

21 O pedido não foi acolhido no âmbito do exercício orçamental de 1989 por não ter sido julgado prioritário relativamente aos meios financeiros disponíveis. Em conformidade com o artigo 21.° do Regulamento n.° 355/77, a sua apreciação foi transferida para o exercício orçamental seguinte.

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 controle pertencia igualmente à Federazione Italiana dei Consorzi Agrari. A firma da sociedade adquirente foi alterada, passando a designar-se «Massalombarda Colombani SpA» (a seguir «Massalombarda Colombani»). 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. Esta última é especializada na transformação, conservação e comercialização de produtos destinados à alimentação, como frutos e produtos hortícolas, produtos agrícolas, produtos da pesca, carnes, produtos pré-cozinhados e produtos alimentares em geral.

23 Em 23 de Março de 1990, a Comissão pediu à Fedital que indicasse a natureza, 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 pela 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 Massalombarda 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 na página 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 irregularidade afectam as condições de execução do projecto em questão...»

Tramitação processual e pedidos das partes

34 A recorrente apresentou a petição de recurso na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 23 de Dezembro de 1996.

35 A recorrente conclui 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.

36 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).

37 A recorrida conclui pedindo que o Tribunal se digne:

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

— quanto ao restante, negar provimento ao recurso;

— condenar a recorrente nas despesas.

Quanto à admissibilidade da excepção de ilegalidade

38 Segundo a recorrida, o recurso é inadmissível na medida em que pretende obter a declaração de ilegalidade do documento de trabalho em aplicação do artigo 184.° do Tratado, uma vez que a decisão impugnada não se baseia no documento de trabalho mas nas disposições conjugadas do ponto 5.3 do Anexo A do Regulamento n.° 2515/85 e do artigo 24.° do Regulamento n.° 4253/88.

39 O Tribunal considera que a apreciação da excepção de ilegalidade suscitada pela recorrida impõe uma apreciação do mérito da causa e que, por conseguinte, há que os analisar conjuntamente.

Mérito da causa

1. *Exposição sumária dos fundamentos da recorrente*

40 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.

2. *Quanto às pretensas violações de normas jurídicas relativas à aplicação do Tratado CE*

41 No âmbito dos fundamentos baseados na violação de normas jurídicas relativas à aplicação do Tratado CE, a recorrente defende, em primeiro lugar, que a beneficiária da participação não cometeu nenhuma irregularidade, em segundo lugar, que a supressão da participação não assenta em nenhuma base legal e, em terceiro lugar, que essa supressão é desproporcionada relativamente às irregularidades que lhe são imputadas.

Quanto aos fundamentos relativos às irregularidades detectadas pela Comissão

Argumentação das partes

42 A recorrente suscita dois 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, no âmbito dos quais critica os sexto e sétimo considerandos da decisão impugnada.

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

43 Segundo a recorrente, a condição constante do ponto 5.3 «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 elegibilidade do projecto é regulada por esta disposição.

44 Os termos «despesa» e «contraída» que figuram no segundo parágrafo deste artigo (v., *supra*, n.° 11), 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 participação em causa com base em critérios diferentes dos indicados no artigo 15.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88, a recorrida violou o princípio de protecção da confiança legítima (acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de Fevereiro de 1987, Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Comissão, 15/85, Colect., p. 1005).

48 A recorrida conclui pelo indeferimento do fundamento. Em sua opinião, resulta do artigo 10.°, n.° 3, do Regulamento n.° 4256/88 que o artigo 15.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88 não era aplicável ao pedido em causa, mas que este era regulado pelos artigos 6.° a 15.° e 17.° a 23.° do Regulamento n.° 355/77. Em consequência, a recorrente não pode invocar a violação do artigo 15.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88 nem uma infracção do princípio de protecção da confiança legítima.

— Quanto ao fundamento baseado na violação do ponto B.1, n.os 5 e 12, do documento de trabalho

49 A recorrente reconhece que a beneficiária da participação enviou à Comissão uma cópia do contrato de venda de uma máquina de embalagem Tetra Pak sem a menção, que consta do original, de que a máquina já estava instalada no estabelecimento do comprador, em execução de um contrato de locação registado

em Modena (Itália) em 30 de Novembro de 1987. Este comportamento, que é imputável à Fedital mas não a si própria, não resulta de uma intenção fraudulenta mas constitui um simples vício de forma.

50 No caso vertente, este vício não tem carácter substancial, uma vez que se a menção ocultada tivesse sido comunicada à Comissão, ela não se teria oposto à concessão da participação requerida. Por um lado, uma vez que o contrato de aquisição da máquina foi assinado em 22 de Dezembro de 1988, ou seja, em data posterior à data de recepção do pedido pela Comissão, a regra da exclusão prevista no ponto B.1, n.° 5, alínea b) do documento de trabalho não era aplicável. Por outro lado, o contrato de locação deveria ter beneficiado da derrogação prevista no ponto B.1, n.° 12, do documento de trabalho. Esta derrogação prevê que os investimentos podem ser elegíveis se se inscreverem no âmbito de um contrato de locação-venda ou de locação financeira que estipule que o beneficiário se torna proprietário do objecto locado cinco anos após a data de concessão da participação. Ora, no caso vertente, embora o contrato de locação não previsse o prazo de aquisição da máquina locada, a verdade é que esta foi efectivamente adquirida no prazo de cinco anos a contar da data da concessão da participação.

51 A recorrente sublinha, além disso, que a máquina não foi instalada no estabelecimento da beneficiária antes do período de seis meses que precedeu a data de recepção pela Comissão do pedido de participação.

52 Uma vez que, no caso vertente, a irregularidade não resultou de uma intenção fraudulenta e que não é substancial, não justifica a supressão da participação.

53 A título subsidiário, a recorrente acusa a recorrida de ter violado as formalidades essenciais, na medida em que não publicou nem notificou à beneficiária da participação o documento de trabalho em que se baseou a decisão impugnada.

Em consequência, esse documento não é oponível à recorrente (acórdão do Tribunal de Justiça de 9 de Outubro de 1990, França/Comissão, C-366/88, Colect., p. I-3571).

54 Este documento de trabalho viola igualmente o artigo 15.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88, na medida em que se afasta da regra segundo a qual as despesas contraídas nos seis meses anteriores à data do início da acção são elegíveis.

55 Segundo a recorrida, o fundamento deve ser julgado improcedente. Considera, em substância, que, mesmo se tivesse sido devidamente informada de que a máquina já estava instalada no estabelecimento da beneficiária em execução de um contrato de locação, não poderia ter concedido a participação em causa, uma vez que o Regulamento n.° 355/77 visa a melhoria das condições de transformação e de comercialização dos produtos agrícolas. Ora, aquisições ou trabalhos realizados antes da recepção do pedido de participação pela Comissão não contribuem para tal melhoria, salvo se a aquisição da propriedade de uma máquina dentro de determinado prazo estiver prevista desde o início. Acrescenta que a decisão impugnada não se baseia no documento de trabalho.

Apreciação do Tribunal

56 Na decisão impugnada, a recorrida destacou a existência de dois tipos de irregularidades. Por um lado, certas aquisições e trabalhos foram realizados antes da data de recepção, pela Comissão, do pedido de participação da beneficiária, em violação do compromisso por esta subscrito. Por outro lado, um contrato de aquisição de uma máquina de embalagem Tetra Pak foi falsificado para ocultar o facto de a máquina já estar instalada no estabelecimento da beneficiária antes da data de recepção do pedido de participação. Importa analisar estas alegações sucessivamente.

— Aquisições e trabalhos anteriores à recepção pela Comissão do pedido de participação

57 É ponto assente que o pedido de participação foi apresentado na vigência do Regulamento n.º 355/77. Por força do disposto no artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento n.º 4256/88, que entrou em vigor no mesmo dia que o artigo 15.º, n.º 2, do Regulamento n.º 4253/88, invocado pela recorrente, os artigos 6.º a 15.º e 17.º a 23.º do Regulamento n.º 355/77 permaneceram em aplicação até à data de entrada em vigor do Regulamento n.º 866/90 (v., *supra*, n.ºs 14 e 15).

58 Os artigos 6.º a 15.º e 17.º a 23.º do Regulamento n.º 355/77 não determinam o momento a partir do qual podem ser realizadas aquisições ou trabalhos para os quais é pedida uma participação financeira.

59 Em contrapartida, o artigo 19.º, n.º 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.º, n.º 1, do Regulamento n.º 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 (v., *supra*, n.° 6), 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 beneficiária 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 de 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 (v., *supra*, n.° 25), 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, esta 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 contratos relativos a 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 a obrigação 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 premissa 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 um 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 a 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 ao 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 uma 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.º 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.º 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.

79 A acusação, suscitada a título subsidiário pela recorrente, segundo a qual o documento de trabalho era ilegal, em nada infirma a existência das irregularidades imputadas nem abona a favor da sua tese de que as referidas irregularidades não tiveram influência sobre o montante da participação e de que, portanto, não constituíram irregularidades substanciais. Consequentemente, não há que a analisar. De resto, importa observar que a recorrente não tem nenhum interesse em invocar a ilegalidade do documento de trabalho, uma vez que esta argumentação torna caduco o seu fundamento baseado na violação do ponto B.1, n.ºs 5 e 12, do documento de trabalho.

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

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

Argumentação das partes

81 A título principal, a recorrente alega que o artigo 24.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88 não é aplicável ao presente caso. A finalidade deste artigo é, em sua opinião, evitar que a acção financiada seja realizada de acordo com modalidades diferentes das definidas no projecto apresentado à Comissão, o que aqui não aconteceu. Efectivamente, os investimentos que deviam ser realizados foram-no como estava previsto e os objectivos do artigo 9.°, n.° 1, do Regulamento n.° 355/77 foram alcançados. Em especial, a máquina Tetra Pak cumpriu as funções que se esperava. Uma vez que as irregularidades detectadas não afectaram as condições de execução da acção, o artigo 24.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88 era inaplicável.

82 Subsidiariamente, defende que, na eventualidade de este artigo ser aplicável, ele não prevê a possibilidade de suprimir uma participação, mas, quando muito, de a reduzir ou suspender. Por conseguinte, a decisão impugnada é ilegal na medida em que adopta uma medida sem base legal.

83 Esta análise é, segundo a recorrente, corroborada pelo artigo 24.°, n.° 3, do mesmo regulamento, que dispõe que qualquer importância que dê lugar a reposição deve ser devolvida à Comissão. A finalidade da regulamentação aplicável ao caso vertente era assegurar a reposição e não aplicar uma sanção. Consequentemente, a Comissão só poderia suprimir uma participação na hipótese de todas as despesas relativas ao projecto subvencionado serem irregulares e de a redução da participação em proporção equivaler a uma supressão pura e simples da participação.

84 Segundo a recorrente, a supressão de uma participação tem consequências que ultrapassam a simples repetição do indevido e constitui uma sanção. Ora, o princípio da legalidade da sanção, consagrado em primeiro lugar pela jurisprudência (v. acórdãos do Tribunal de Justiça de 25 de Setembro de 1984, Könecke, 117/83, Colect., p. 3291, e de 18 de Novembro de 1987, Maizena, 137/85, Colect., p. 4587), e, posteriormente, pelo artigo 2.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2988/95, só permite aplicar uma sanção na medida em que uma disposição de direito comunitário o preveja.

85 O Regulamento n.° 2988/95 também não constitui uma base legal suficiente da sanção em causa. Por um lado, as suas disposições em matéria de sanções não podem aplicar-se a factos que se tenham produzido antes da sua entrada em vigor. Por outro lado, este regulamento prossegue dois objectivos: proteger os interesses financeiros da Comunidade e garantir a segurança jurídica dos beneficiários de subvenções. Constitui um regulamento-quadro, cuja aplicação implica a adopção de regulamentações sectoriais que definam os comportamentos susceptíveis de ser sancionados e as sanções correspondentes. Ora, o artigo 24.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88 não determina as condições a que está sujeita a aplicação de uma sanção.

86 Em contrapartida, este regulamento demonstra que a Comissão não podia suprimir a participação ao abrigo do artigo 24.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88, mas, quando muito, reduzi-la do montante indevidamente obtido tendo em conta as irregularidades. Efectivamente, o Regulamento n.° 2988/95 opera uma distinção entre medidas e sanções. Segundo o seu artigo 4.°, as medidas limitam-se à retirada da vantagem indevidamente obtida. O seu artigo 5.°, relativo às sanções, remete para uma regulamentação futura.

87 Finalmente, uma vez que a regulamentação aplicável no caso vertente confere à Comissão um mero poder de repetição do indevido e não um poder repressivo, a Comissão incorreu, ao aplicar a sanção em causa, em desvio de poder.

88 A recorrida conclui pedindo que o fundamento seja rejeitado. Objecta que o projecto aprovado pela Comissão previa que as aquisições e os trabalhos não se realizassem antes da data de recepção do pedido de participação. Ora, a verdade é que foram efectuados trabalhos e aquisições antes dessa data. Por conseguinte, o projecto efectivamente realizado era diferente do aprovado. Consequentemente, o artigo 24.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88 é de aplicar.

89 Contrariamente ao que defende a recorrente, esta disposição confere à Comissão a faculdade de suprimir uma participação anteriormente concedida. Em consequência, as acusações baseadas em violação do princípio da legalidade da sanção e de desvio de poder devem ser rejeitadas.

Apreciação do Tribunal

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.

94 Resulta de quanto precede que o fundamento baseado na falta de base jurídica que habilitasse a Comissão a suprimir a participação financeira em questão deve ser rejeitado.

Quanto à proporcionalidade da supressão da participação

Argumentação das partes

95 Segundo a recorrente, mesmo admitindo que o artigo 24.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88 permite suprimir uma participação, a decisão impugnada era ilegal, por ser desproporcionada. Uma vez que as irregularidades imputadas não

provocaram nenhuma diferença entre o projecto aprovado e a acção realizada e que não resultam de um propósito fraudulento ou da intenção de obter uma participação financeira mais elevada do que o montante dos investimentos realizados, não justificam a supressão da participação em causa. A este respeito, sublinha que, diversamente do caso que o Tribunal de Primeira Instância foi chamado a julgar no processo que deu lugar ao acórdão Industrias Pesqueras Campos e o./Comissão (citado no n.º 61, *supra*), as irregularidades imputadas no caso vertente não permitiram à beneficiária da participação enriquecer-se indevidamente.

96 Em especial, a supressão total da participação não se justifica tendo em conta o reduzido impacto da irregularidade relativa ao contrato de venda da máquina de embalagem Tetra Pak sobre a realização dos objectivos que o projecto se propunha alcançar. Por um lado, este investimento podia ser isolado do resto do projecto e, por outro, o seu custo representava apenas 6% do montante da participação (acórdão do Tribunal de Justiça, de 20 de Fevereiro de 1979, Buitoni, 122/78, Colect., p. 345).

97 A sanção aplicada nesta situação é cumulável com as coimas administrativas nacionais (v. artigo 3.º da Lei italiana n.º 898, de 23 de Dezembro de 1986, *GURI*, n.º 299, de 27 de Dezembro de 1986) e com a exclusão do benefício posterior de qualquer participação do FEOGA, tal como prevista no artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 860/94 da Comissão, de 18 de Abril de 1994, relativo aos planos e pedidos de contribuição, sob a forma de programas operacionais, do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), secção «Orientação», para investimentos destinados à melhoria das condições de transformação e de comercialização dos produtos agrícolas e silvícolas (JO L 99, p. 7). Esta cumulação causa à recorrente um prejuízo absolutamente desproporcionado relativamente às irregularidades de que foi acusada.

98 Além disso, o actual proprietário da sociedade é inteiramente alheio às irregularidades denunciadas pela recorrida, de modo que a sanção em causa ainda mais resulta desproporcionada.

99 Na réplica, a recorrente acrescenta finalmente que a solução, adoptada pela recorrida, que consistiu em suprimir uma participação do FEOGA pelo facto de uma despesa ter sido realizada antes do início da acção viola o princípio da não

discriminação. Efectivamente, traduz-se na supressão da participação tanto no caso de um erro involuntário como em caso de fraude, o que significa tratar de modo idêntico situações diferentes.

100 A recorrida conclui pedindo que este fundamento seja rejeitado. No caso vertente, a recorrente violou compromissos essenciais para a concessão da participação. Remetendo para o n.° 160 do acórdão Industrias Pesqueras Campos e o./Comissão (citado no n.° 61, *supra*), defende que a única resposta adequada para a violação dos compromissos consistia, na presente situação, em suprimir a participação.

Apreciação do Tribunal

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 (v., por exemplo, acórdãos do Tribunal de Justiça de 17 de Maio de 1984, Denkavit Nederland, 15/83, Recueil, p. 2171, n.° 25, e do Tribunal de Primeira Instância de 19 de Junho de 1997, Air Inter/Comissão, T-260/94, Colect., p. II-997, n.° 144).

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 (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de Fevereiro de 1996, França e Irlanda/Comissão, C-296/93 e C-307/93, Colect., p. I-795, n.° 31).

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.° 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 no n.° 22, *supra.*

108 Finalmente, a simples eventualidade de uma cumulação da sanção comunitária com as coimas administrativas nacionais é puramente hipotética e em nenhuma circunstância basta, enquanto tal, para concluir que a medida impugnada tem carácter desproporcionado. Sendo caso disso, compete à recorrente invocar nos tribunais nacionais uma eventual violação do princípio da proporcionalidade em razão do cúmulo de sanções comunitárias e nacionais.

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.

110 Daqui resulta que a alegada violação do princípio da proporcionalidade não ficou demonstrada.

3. *Quanto à pretensa falta de fundamentação*

Argumentação das partes

111 A recorrente alega que a decisão impugnada está insuficientemente fundamentada e não lhe deu a possibilidade de compreender de forma clara e inequívoca o raciocínio da autoridade comunitária.

112 Em primeiro lugar, na opinião da recorrente, a decisão impugnada não responde de forma suficientemente circunstanciada a algumas das suas observações, apresentadas em 3 de Agosto de 1995 (v., *supra,* n.º 31). A recorrida não respondeu às observações que tinham por objectivo demonstrar, por um lado, o carácter regular das facturas em questão, uma vez que tinham data anterior de menos de seis meses à data de início da acção e, por outro, a ilegalidade de uma medida que é mais do que uma redução da participação.

113 Quando o processo prevê o direito de o interessado apresentar observações sobre as acusações que lhe faz a Comissão, incumbe a esta tomar essas observações em consideração. Ora, no caso vertente, a recorrida não precisou as razões pelas quais os argumentos avançados pela beneficiária não justificavam as referidas circunstâncias. Em especial, deveria ter enumerado as facturas irregulares e indicar as razões pelas quais as irregularidades detectadas afectavam o projecto na sua totalidade.

114 Em seguida, a recorrida não respondeu às observações em que a Massalombarda Colombani invocou, a propósito da falsificação do contrato de compra da

máquina de embalagem, os mesmos argumentos que os apresentados pela recorrente no âmbito do presente processo.

115 Finalmente, a recorrente acusa a recorrida de ter justificado, sem explicações, a supressão da participação invocando o artigo 24.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88, que, no entanto, apenas prevê a possibilidade de suspender ou de reduzir a participação, mas não de a suprimir.

116 A recorrida conclui pedindo que o fundamento seja rejeitado, considerando a decisão impugnada suficientemente fundamentada.

Apreciação do Tribunal

117 Segundo jurisprudência constante, por um lado, por força do artigo 190.° do Tratado CE, a fundamentação de um acto deve revelar, de forma clara e inequívoca, o raciocínio seguido pela autoridade comunitária autora do acto impugnado, por forma a permitir que os interessados conheçam as razões da medida adoptada, a fim de poderem defender os seus direitos, e que o Tribunal exerça a sua fiscalização e, por outro lado, o alcance do dever de fundamentar deve ser apreciado em função do seu contexto (acórdão Industrias Pesqueras Campos e o./Comissão, citado no n.° 61, *supra,* n.° 140, e a jurisprudência citada nesse acórdão).

118 No caso vertente, a decisão impugnada faz referência às diferentes fases do processo e indica que as irregularidades detectadas, em especial as descritas nos seus sexto e sétimo considerandos, afectam as condições de execução do projecto (décimo-oitavo considerando) e justificam, em consequência, a supressão da participação, em aplicação do artigo 24.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88.

119 Esta fundamentação revela, de forma clara e inequívoca, o raciocínio seguido pela recorrida e permitiu à interessada defender os seus direitos e ao Tribunal exercer a sua fiscalização.

120 Designadamente, a recorrente não pode acusar a recorrida de ter insuficientemente respondido à argumentação que desenvolveu nas suas observações, segundo a qual as facturas tinham data anterior de menos de seis meses à data de início de recepção do pedido de participação e deveriam, em consequência, ter sido consideradas regulares. Efectivamente, no sexto considerando da decisão impugnada, a recorrida afirmou claramente que o facto de certas aquisições e trabalhos terem sido efectuados antes da data de recepção pela Comissão do pedido de participação, ou seja, antes de 27 de Outubro de 1988, violava o compromisso subscrito pela beneficiária no pedido de participação, em conformidade com o Anexo A do Regulamento n.° 2515/85. Resulta claramente da decisão impugnada que o critério de elegibilidade das despesas adoptado pela recorrida é que as aquisições e os trabalhos a financiar não podem ser efectuados antes da data de recepção pela Comissão do pedido de participação. Tendo em conta este critério, a recorrente estava perfeitamente em condições de apreciar as irregularidades imputadas à beneficiária da participação.

121 A recorrida tão-pouco pode ser acusada de ter respondido de forma insuficiente aos argumentos da recorrente segundo os quais, por um lado, a apresentação de uma cópia não conforme ao original do contrato de compra de uma máquina de embalagem Tetra Pak não tinha tido nenhuma incidência no montante da participação e, por outro, uma medida que fosse além de uma redução da participação seria ilegal. Efectivamente, a recorrida declarou que as irregularidades detectadas (v., *supra*, n.° 33) afectavam as condições de execução do projecto e que, tendo em conta, nomeadamente, o artigo 24.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88, havia que suprimir a participação. Deste modo, a

recorrida rejeitou os argumentos da recorrente e considerou, em primeiro lugar, que, tendo em conta as irregularidades detectadas na decisão impugnada, certas despesas não eram elegíveis, de modo que o montante da participação era afectado, em segundo lugar, que o artigo 24.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88 lhe conferia o poder de suprimir a participação e, em terceiro lugar, que a supressão da participação não era, nas circunstâncias da situação, desproporcionada.

122 De resto, resulta da argumentação desenvolvida no âmbito dos seus fundamentos que a recorrente compreendeu o raciocínio que levou a recorrida a adoptar a decisão impugnada.

123 Resulta de quanto precede que a decisão impugnada está suficientemente fundamentada na acepção do artigo 190.° do Tratado, pelo que o fundamento deve ser rejeitado.

124 Consequentemente, deve globalmente ser negado provimento ao recurso.

Quanto às despesas

125 Por força do disposto no n.° 2, do artigo 87.°, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a recorrente sido vencida e a recorrida requerido a sua condenação nas despesas, deve a recorrente ser condenada a suportar, além das respectivas despesas, as efectuadas pela recorrida.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Terceira Secção)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) A recorrente suportará as suas próprias despesas bem como as despesas efectuadas pela recorrida.

Jaeger Lenaerts Azizi

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 12 de Outubro de 1999.

O secretário

H. Jung

O presidente

K. Lenaerts

Índice

Enquadramento jurídico do litígio II-3144
Factos na origem do litígio II-3150
Tramitação processual e pedidos das partes II-3154
Quanto à admissibilidade da excepção de ilegalidade II-3155
Mérito da causa II-3156
1. Exposição sumária dos fundamentos da recorrente II-3156
2. Quanto às pretensas violações de normas jurídicas relativas à aplicação do Tratado CE II-3156
Quanto aos fundamentos relativos às irregularidades detectadas pela Comissão II-3157
Argumentação das partes II-3157
— Quanto ao fundamento baseado na violação do artigo 15.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88 ..... II-3157
— Quanto ao fundamento baseado na violação do ponto B.1, n.os 5 e 12, do documento de trabalho II-3158
Apreciação do Tribunal II-3160
— Aquisições e trabalhos anteriores à recepção pela Comissão do pedido de participação II-3161
— Falsificação de um contrato de compra de um máquina de embalagem II-3165
Quanto à base legal da supressão da participação e à pretensa violação do artigo 24.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4253/88 ..... II-3167
Argumentação das partes II-3167
Apreciação do Tribunal II-3169
Quanto à proporcionalidade da supressão da participação II-3170
Argumentação das partes II-3170
Apreciação do Tribunal II-3172
3. Quanto à pretensa falta de fundamentação II-3175
Argumentação das partes II-3175
Apreciação do Tribunal II-3176
Quanto às despesas II-3178