ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção)
19 de Maio de 1994 *

No processo T-465/93,

Consorzio gruppo di azione locale «Murgia Messapica», representado por Mario Ettore Verino e Roberto Giuffrida, advogados no foro de Roma, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado Pierre Jaeger, 8, rue Zithe,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Eugenio de March, consultor jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Georgios Kremlis, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto a anulação das decisões através das quais a Comissão recusou conceder ao projecto apresentado pelo recorrente uma subvenção no quadro do programa Leader,

* Língua do processo: italiano.

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

composto por: R. Schintgen, presidente, R. García-Valdecasas, H. Kirschner, B. Vesterdorf e C. W. Bellamy, juízes,

secretário: J. Palacio González, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 3 de Fevereiro de 1994,

profere o presente

Acórdão

O enquadramento jurídico do litígio

Os regulamentos sobre os fundos estruturais

1 As regras relativas à promoção da coesão económica e social, a que se refere o artigo 130.°-A do Tratado CE, foram definidas pelos Regulamentos (CEE) n.° 2052/88 do Conselho, de 24 de Junho de 1988, relativo às missões dos fundos com finalidade estrutural, à sua eficácia e à coordenação das suas intervenções, entre si, com as intervenções do Banco Europeu de Investimento e com as dos outros instrumentos financeiros existentes (JO L 185, p. 9, a seguir «regulamento de base»), e n.° 4253/88 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1988, que estabelece

as disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.° 2052/88 (JO L 374, p. 1, a seguir «regulamento de aplicação»).

2 Nos termos do artigo 4.° do regulamento de base, a acção comunitária no domínio do desenvolvimento estrutural é concebida como um complemento das acções nacionais correspondentes. Realiza-se através de uma concertação estreita entre a Comissão, o Estado-membro em causa e as autoridades competentes por este designadas, agindo todas as partes na qualidade de parceiros que prosseguem um objectivo comum. Essa concertação, denominada «associação» [1], incide sobre a preparação, financiamento, acompanhamento e avaliação das acções. O artigo 5.° especifica as diferentes formas de intervenção possíveis; o n.° 5 prevê que, por iniciativa da Comissão e de acordo com o Estado-membro em causa, possam ser postos em prática programas operacionais, ou seja, conjuntos coerentes de medidas plurianuais.

3 O regulamento de aplicação prevê, no seu artigo 11.°, relativamente às iniciativas comunitárias tomadas em aplicação do artigo 5.°, n.° 5, do regulamento de base, que a Comissão pode, por sua própria iniciativa, decidir propor aos Estados-membros que apresentem pedidos de contribuição para acções que revistam particular interesse para a Comunidade. Nos termos do artigo 14.° do regulamento de aplicação, os pedidos de contribuição dos fundos estruturais são elaborados pelas autoridades competentes designadas pelos Estados-membros e apresentados à Comissão pelo Estado-membro ou por qualquer organismo que este tenha designado para o efeito. O n.° 3 deste artigo prevê que a Comissão decida sobre a contribuição dos fundos, desde que as condições exigidas estejam reunidas.

O programa Leader

4 Em 19 de Março de 1991, a Comissão publicou no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (C 73, p. 33) uma comunicação através da qual convidava os Estados-membros a apresentarem propostas de subvenção no âmbito de uma iniciativa comunitária relativa ao desenvolvimento rural. Essa iniciativa, denominada «Leader» (ligação entre acções de desenvolvimento da economia rural) e baseada no artigo 11.° do regulamento de aplicação, articulava-se em torno de uma rede de grupos de acção local. Tinha por objecto uma ajuda comunitária, que podia ser

1 — *Ndt:* «Parceria», nos termos do programa Leader, em causa no presente processo.

concedida com o objectivo de permitir a esses grupos pôr em prática medidas conformes com as orientações fixadas na comunicação (n.os 2, 3, 11 e 16 da comunicação).

5 Os elementos essenciais do programa Leader, previstos na referida comunicação (a seguir «comunicação Leader»), são os seguintes:

Os organismos públicos, privados ou mistos que funcionam como grupos de acção local são seleccionados em «parceria» entre os Estados-membros e a Comissão, tendo em consideração, entre outros aspectos, a sua implantação local e a participação dos agentes económicos e sociais locais no seu funcionamento, bem como a qualidade do programa de desenvolvimento local proposto (n.os 5 e 6).

Entre as medidas elegíveis figuram as que beneficiam directamente os habitantes e agentes económicos das zonas rurais abrangidas, as que dizem respeito aos grupos de desenvolvimento rural e as que permitem o funcionamento da rede transnacional dos grupos (n.os 12 a 15).

A decisão da Comissão relativa ao montante da contribuição da Comunidade é tomada em função da qualidade dos programas elaborados pelos grupos no quadro das propostas apresentadas pelos Estados-membros, bem como da superfície rural dessas zonas e do número de activos agrícolas e de explorações agrícolas. Na avaliação da qualidade dos programas, a Comissão tem em consideração, nomeadamente, o efeito multiplicador das medidas propostas, bem como o grau de associação das populações e agentes económicos locais à concepção e gestão dessas medidas (n.os 17 e 18).

Relativamente à execução da iniciativa, a comunicação prevê, no seu n.° 22, que «os Estados-membros deverão apresentar propostas pormenorizadas de subvenções... no prazo de seis meses a contar da data de publicação da... comunicação. As propostas recebidas após o termo do referido prazo apenas serão tidas em conta pela Comissão... em casos excepcionais, devidamente justificados».

Os factos que estão na origem do recurso

6 O Consorzio recorrente é um grupo de empresários que tem como objecto o desenvolvimento das actividades económicas, especialmente rurais, na região italiana de Murgia Messapica e, nomeadamente, a execução do programa Leader lançado pela Comissão. Para esse efeito, o grupo recorrente apresentou no Verão de 1991 um projecto que, juntamente com outros, foi escolhido numa primeira selecção pelo Ministério da Agricultura e das Florestas italiano (a seguir «MAF»). Na sequência de pedidos de esclarecimento e de alteração emanados do MAF, o recorrente adaptou o seu projecto inicial.

7 Por carta de 18 de Setembro de 1991, o MAF notificou à Comissão, como prevê o n.° 22 da comunicação já referida, a proposta nacional italiana de aplicação da iniciativa Leader. A proposta abrangia 42 projectos pré-seleccionados pelo MAF, sendo 30 com natureza prioritária e doze com segunda prioridade, entre estes o do recorrente.

8 Numa reunião de «parceria» em 24 de Outubro de 1991, a Comissão e as autoridades italianas procederam a um primeiro exame conjunto dos projectos italianos. Depois de ter organizado, em cooperação com o MAF, encontros trilaterais com os diferentes grupos de acção local para discutir os projectos, a Comissão aprovou, através de uma primeira decisão, datada de 6 de Dezembro de 1991 e dirigida à República Italiana, uma primeira série de doze projectos.

9 No que diz respeito ao projecto do recorrente, realizou-se em 16 de Dezembro de 1991 uma reunião em que o projecto foi analisado pela Comissão e pelo MAF e foram formuladas sugestões de alteração. Na sequência dessa reunião, o recorrente enviou à Comissão um projecto alterado.

10 A Comissão, através de uma carta do director-geral adjunto da DG VI (Agricultura) de 31 de Janeiro de 1992, propôs então ao MAF que voltasse a convocar quatro grupos, entre os quais o recorrente, para os dias 3 e 4 de Fevereiro de 1992. A carta precisava que, relativamente aos projectos desses grupos, não tinham sido tidas em conta as observações formuladas na reunião de Dezembro de 1991 e que era, portanto, indispensável completá-los e torná-los mais precisos. Os documentos definitivos, revistos com base nas observações feitas a nível comunitário, deveriam ser apresentados à Comissão o mais tardar até 12 de Fevereiro de 1992. Só poderiam beneficar da contribuição comunitária os projectos que, nessa data, estivessem conformes com o programa Leader.

11 A seguir à reunião de 3 e 4 de Fevereiro de 1992, o MAF enviou à Comissão, por carta de 14 de Fevereiro de 1992, o texto dos projectos em exame, revistos com base nas observações formuladas, entre os quais figurava o do recorrente.

12 Considerando que o projecto do recorrente, na sua última versão, continuava a não ser satisfatório, a Comissão não o incluiu na segunda série de dezasseis projectos que aprovou através de uma segunda decisão, com data de 5 de Março de 1992, e dirigida, tal como a anterior, à República Italiana.

13 Como as duas decisões da Comissão, de 6 de Dezembro de 1991 e de 5 de Março de 1992, envolviam uma contribuição comunitária inferior à dotação indicativa prevista para Itália (81 milhões de ecus), o director-geral adjunto da DG VI, por carta de 15 de Julho de 1992, convidou as autoridades italianas a indicarem possibilidades de utilização do remanescente. Nessa carta, a Comissão, referindo-se ao n.° 22 da comunicação Leader, explicava ao MAF que, caso este considerasse oportuno apresentar novos projectos para exame comunitário, eles teriam que corresponder a novas iniciativas. O reexame de projectos já analisados a nível comunitário e que tivessem sido objecto de parecer negativo estaria excluído. Além disso, as novas propostas deveriam ser apresentadas à Comissão o mais tardar até 30 de Julho de 1992.

14 Em 10 de Agosto de 1992, o MAF notificou à Comissão uma nova proposta italiana relativa a quatro novos projectos, entre os quais já não figurava o do recorrente.

15 Através de uma terceira decisão da Comissão, com data de 30 de Setembro de 1992 e dirigida à República Italiana, esses quatro novos projectos foram aprovados.

16 Em 20 de Outubro de 1992, o presidente do Consorzio recorrente enviou ao MAF e à Comissão uma carta em que, referindo-se ao facto de o projecto apresentado pelo Consorzio no quadro do programa Leader não ter sido finalmente aceite, afirmava que as tentativas até então efectuadas para compreender melhor os motivos dessa exclusão não tinham resultado e pedia que lhe fossem formalmente notificadas as razões em que a recusa de aprovação se tinha baseado.

17 Em resposta a esta última carta, o director-geral adjunto da DG VI enviou ao recorrente em 26 de Novembro de 1992 uma carta em que especificava as razões por que o projecto apresentado pelo recorrente tinha sido excluído do financiamento previsto no quadro do programa Leader. Explicava que o exame tanto da primeira versão como da versão definitiva do projecto tinha revelado debilidades e fragmentações importantes, relacionadas com as medidas propostas e com as próprias características do grupo de acção local. A carta referia, a este respeito, a falta de propostas operacionais e o carácter limitado e vago do conteúdo técnico de algumas medidas, nomeadamente das destinadas a dar apoio técnico ao desenvolvimento rural e à comercialização de produtos agrícolas. O projecto não teria revelado com clareza as características que permitiriam, a curto prazo, a tradução de um programa num conjunto de acções precisas e imediatamente «cantierabili» (termo italiano cujo significado é controvertido entre as partes). Em termos gerais, o projecto em causa tinha sido considerado como não estando ainda suficientemente amadurecido; nomeadamente, a extensão da zona geográfica abrangida tinha ficado indefinida durante demasiado tempo. Além disso, o Consorzio recorrente teria surgido como pouco representativo da diversidade das actividades exercidas pelos habitantes da região, quer estes fossem produtores agrícolas, quer exercessem outra

actividade. Acresce que nenhum organismo público fazia ainda parte do grupo. Por todas estas razões, a Comissão considerou que as condições exigidas para poder beneficiar de uma ajuda comunitária não estavam reunidas.

18 Depois desta carta, o presidente do Consorzio recorrente enviou à Comissão, em 7 de Janeiro de 1993, uma carta em que afirmava, nomeadamente, que a carta de 26 de Novembro de 1992 «nos permitiu conhecer os defeitos da nossa proposta».

Tramitação processual e pedidos das partes

19 Foi nestas condições que o recorrente interpôs o presente recurso, que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 29 de Janeiro de 1993. A fase escrita do processo teve tramitação normal. Decorreu inteiramente no Tribunal de Justiça. Por despacho de 27 de Setembro de 1993, o Tribunal de Justiça remeteu o presente processo ao Tribunal de Primeira Instância, nos termos do disposto no artigo 4.° da Decisão 93/350/Euratom, CECA, CEE do Conselho, de 8 de Junho de 1993, que altera a Decisão 88/591/CECA, CEE, Euratom que institui o Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias (JO L 144, p. 21).

20 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal (Primeira Secção) decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução. A audiência realizou-se em 3 de Fevereiro de 1994. Os representantes das partes foram ouvidos em alegações e em resposta às perguntas formuladas pelo Tribunal.

21 O recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a decisão, comunicada por carta (VI/036901) da Comissão de 26 de Novembro de 1992, pela qual esta última decidiu não conceder as sub-

venções previstas pelo programa Leader ao projecto apresentado pelo recorrente.

A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar o recorrente nas despesas.

22 Sendo o recurso, segundo os próprios termos da petição, dirigido contra a «decisão comunicada por carta da Comissão de 26 de Novembro de 1992», o Tribunal, na audiência, formulou uma pergunta relativa ao objecto exacto do recurso. Em resposta a essa pergunta, o recorrente precisou que o seu recurso se destinava a obter a anulação de cada uma das três decisões adoptadas pela Comissão na matéria. Assim sendo, o Tribunal terá que examinar primeiro os pedidos do recurso contra a decisão de 6 de Dezembro de 1991, a seguir os dirigidos contra a decisão de 5 de Março de 1992 e, por último, os dirigidos contra a decisão de 30 de Setembro de 1992.

Quanto aos pedidos dirigidos contra a decisão da Comissão de 6 de Dezembro de 1991

23 Deve lembrar-se que, através desta decisão, a Comissão aprovou uma primeira série de projectos, entre os quais não figurava a primeira versão do projecto do recorrente. Ora, este nunca defendeu, nem na fase escrita nem na audiência, que a primeira versão do projecto deveria ter obtido a aprovação da Comissão na sua decisão de 6 de Dezembro de 1991. Por outro lado, é pacífico que o recorrente efectuou posteriormente, e por várias vezes, alterações ao seu projecto para bene-

ficiar da contribuição comunitária. Portanto, o próprio recorrente considerou que a primeira versão do seu projecto não satisfazia ainda as condições exigidas pelo programa Leader. Nestas circunstâncias, os pedidos relativos à decisão de 6 de Dezembro de 1991 devem ser julgado improcedentes, sem que seja necessário analisar a questão da sua admissibilidade.

Quanto aos pedidos dirigidos contra a decisão da Comissão de 5 de Março de 1992

Quanto à admissibilidade

24 Embora as partes só tenham formulado observações a este respeito na audiência e em resposta a perguntas que lhes foram dirigidas pelo Tribunal, sendo as condições de admissibilidade de um recurso matéria de ordem pública, o Tribunal terá que as examinar oficiosamente (acórdãos do Tribunal de Justiça de 16 de Dezembro de 1960, Humblet/Estado belga, 6/60, Recueil, pp. 1125,1147, e do Tribunal de Primeira Instância de 6 de Dezembro de 1990, Sr.ª B./Comissão, T-130/89, Colect., p. II-761, n.° 13). Neste contexto, o Tribunal considera que se deverá verificar, por um lado, se a decisão impugnada, que era dirigida apenas à República Italiana, dizia directa e individualmente respeito ao recorrente e, por outro, se o recurso foi interposto dentro do prazo.

1. Quanto à natureza de acto susceptível de recurso

25 Segundo jurisprudência constante, os não destinatários de uma decisão só podem pretender que uma decisão lhes diz respeito, na acepção do artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado CE, se essa decisão os afectar em função de certas qualidades que lhes são próprias ou de uma situação de facto que os caracteriza relativamente a todas as outras pessoas e que, por isso, os individualiza de modo análogo ao destinatário (v., por exemplo, o acórdão do Tribunal de Justiça de 28 de Janeiro de 1986, Cofaz e o./Comissão, 169/84, Colect., p. 391, n.° 22).

26 O Tribunal constata, tendo em consideração o exame a que foi submetido o projecto apresentado pelo recorrente, que foi através da sua decisão de 5 de Março de 1992 que a Comissão decidiu definitivamente excluir este projecto de qualquer contribuição comunitária no quadro do programa LEADER, como confirma o exame subsequente que levou à decisão de 30 de Setembro de 1992, que já não incidiu sobre o referido projecto. É certo que o recorrente não tinha qualquer direito à concessão de uma contribuição financeira da Comunidade. A aceitação provisória do seu projecto pelo MAF e a sua inscrição entre os projectos de segunda prioridade, tal como a sua participação repetida nas reuniões organizadas pela Comissão e pelo MAF e, consequentemente, no processo na sequência do qual a decisão impugnada foi adoptada, podem no entanto ter gerado, para o recorrente, interesses cuja perda o afectou individualmente. Por outro lado, a decisão impugnada produziu efeitos jurídicos directos na esfera do recorrente, sem intermediação de outras instâncias comunitárias ou nacionais. Nestas circunstâncias, a decisão de 5 de Março de 1992 dizia respeito ao recorrente, na acepção da referida jurisprudência, embora ele não fosse seu destinatário.

2. Quanto ao prazo de recurso

27 Deve lembrar-se que, nos termos do artigo 173.°, quinto parágrafo, do Tratado CE, os recursos previstos nesse artigo devem ser interpostos num prazo de dois meses a contar, consoante o caso, da publicação do acto, da sua notificação ao recorrente, ou, na falta desta, do dia em que o recorrente tenha tomado conhecimento do acto. Não tendo a decisão de 5 de Março de 1992 sido publicada e tendo sido dela destinatária apenas a República Italiana, o prazo de dois meses só pode ter começado a correr, neste caso, no dia em que o recorrente tomou conhecimento da decisão em questão.

28 Relativamente à data exacta desse conhecimento, deve notar-se que o recorrente, na sua carta de 20 de Outubro de 1992 dirigida ao MAF e à Comissão, referia que a Senhora C., funcionária da Comissão, responsável do programa Leader, lhe tinha comunicado «telefonicamente, em Fevereiro último», que «o projecto ainda tinha sido considerado pobre». Deve, portanto, examinar-se se, apesar das informações

de que o recorrente dispunha em Fevereiro de 1992 quanto à elegibilidade do seu projecto, o recurso interposto em 29 de Janeiro de 1993 o foi no prazo prescrito.

29 É jurisprudência constante que, sem a publicação ou a notificação de um acto, o prazo de recurso só começa a correr a partir do momento em que o terceiro afectado por esse acto tem conhecimento exacto do conteúdo e dos fundamentos do mesmo, de modo a poder usar o seu direito de recurso, na condição, porém, de solicitar, num prazo razoável, o seu texto integral (v. despacho do Tribunal de Justiça de 5 de Março de 1993, Ferriere Acciaierie Sarde/Comissão, C-102/92, Colect., p. I-801, n.° 18, e os acórdãos do Tribunal de Justiça de 5 de Março de 1980, Könecke Fleischwarenfabrik/Comissão, 76/79, Recueil, p. 665, n.° 7, e de 5 de Março de 1986, Tezi Textiel/Comissão, 59/84, Colect., p. 887, n.° 10, bem como o despacho do Tribunal de Primeira Instância de 10 de Fevereiro de 1994, Frinil/Comissão, T-468/93, Colect., p. II-33, n.° 33). No despacho Ferriere Acciaierie Sarde/Comissão, já referido, n.° 19, o Tribunal de Justiça considerou extemporâneo um recurso interposto dois meses depois de o recorrente ter tomado conhecimento do acto impugnado.

30 O Tribunal constata que as informações dadas ao recorrente por um funcionário da Comissão, em Fevereiro de 1992, só podiam respeitar ao conteúdo provável de uma decisão futura da Comissão, uma vez que a decisão formal só foi adoptada pelo colégio dos membros da Comissão em 5 de Maio seguinte. A data do conhecimento decisiva para a admissibilidade do recurso tem que ser posterior à adopção dessa decisão formal. Além disso, esta decisão, que só foi dirigida à República Italiana e não foi publicada, limita-se, no essencial, a indicar o montante da contribuição comunitária concedida à República Italiana e não contém qualquer fundamentação relativa à exclusão de projectos individuais apresentados por grupos de acção local italianos, como o grupo recorrente. O simples conhecimento da existência desta decisão, sem qualquer informação quanto às razões concretas que oficialmente motivaram a exclusão do projecto, não era bastante para que o recorrente pudesse usar utilmente o seu direito de recurso. Finalmente, o recorrente

declarou na audiência que tinha esperado, no quadro dos contactos informais que mantinha com a Comissão, «repescar» o seu projecto, mesmo depois da decisão de 5 de Maio de 1992, e que tinha portanto esperado, até Agosto de 1992, que o seu projecto fosse admitido à última hora, depois da reabertura dos prazos.

31 Deve acrescentar-se que a Comissão defendeu, na audiência, que incumbia aos Estados-membros em causa informar os interessados das decisões que ela tinha adoptado nesta matéria. No caso em apreço, essa informação não teria sido, no entanto, comunicada pelas autoridades italianas.

32 Nestas circunstâncias, o Tribunal considera que o recorrente podia legitimamente esperar a adopção da decisão de 30 de Setembro de 1992, através da qual o montante da contribuição comunitária prevista para a República Italiana foi finalmente esgotado, antes de pedir a confirmação oficial da rejeição definitiva do seu projecto e a comunicação dos motivos oficiais dessa rejeição. Em consequência, foi num prazo razoável que o recorrente pediu esses esclarecimentos na carta de 20 de Outubro de 1992. Tendo os esclarecimentos solicitados sido prestados por carta de 26 de Novembro de 1992, o Tribunal considera, tendo em conta os prazos impostos pela distância, que o recurso, interposto em 29 de Janeiro de 1993, não pode ser considerado extemporâneo.

33 De onde se conclui que os pedidos contra a decisão de 5 de Março de 1992 devem ser julgados admissíveis.

Quanto ao mérito

34 Em apoio dos seus pedidos, o grupo recorrente invoca quatro fundamentos baseados, respectivamente, em erros de facto manifestos, violação de formalidades essenciais, desvio de poder e violação do princípio da confiança legítima.

1. Quanto ao fundamento baseado em erros de facto

— Argumentos das partes

35 O recorrente descreve a versão definitiva do seu projecto — a do mês de Fevereiro de 1992 — da seguinte forma: o grupo de acção local apresentava-se, em termos estatutários, sob a forma de um organismo aberto, ao qual tinham aderido 117 operadores económicos e sociais, dos quais nove eram associações. Por outro lado, duas comunas da zona em questão teriam manifestado o seu apoio ao projecto apresentado. A área total dos terrenos ao dispor dos operadores agrícolas membros do grupo seria superior a 3 000 ha. O programa de desenvolvimento elaborado pelo grupo teria previsto intervenções de carácter geral, susceptíveis de abrir uma perspectiva a médio e longo prazo, bem como intervenções específicas a favor de iniciativas particulares coerentes com essa perspectiva.

36 O recorrente considera que a decisão negativa da Comissão relativamente ao projecto se baseou, manifestamente, em elementos errados. Sublinha, sobretudo, o erro da afirmação constante da carta da Comissão de 26 de Novembro de 1992 de que o projecto em causa seria dificilmente «cantierabile», quer dizer, realizável através de obras ou de fábricas. Efectivamente, tal facto não teria qualquer relevância, uma vez que o projecto tinha como finalidade a prestação de serviços, que não podem efectuar-se em estaleiros.

37 O recorrente considera, além disso, errado o juízo feito pela Comissão sobre a pretensa pouca representatividade do Consorzio, tendo em consideração, por um lado, o número de aderentes que este agrupava e, por outro, o facto de a Comissão ter, noutros casos, admitido a representatividade de outros grupos com um número reduzido de participantes, como seria fácil provar se se comparassem os diferentes projectos examinados, incluindo os que foram aprovados. Neste contexto, o recorrente declarou na audiência que, se não tinha entre os seus membros nenhuma

comuna ou município, isso se devia à legislação italiana, que não permite que um organismo público desse tipo seja formalmente membro de um consórcio. Seria, portanto, suficiente o facto de, no momento em que o projecto foi apresentado, duas comunas se terem declarado prontas a apoiar o projecto.

38 A Comissão alega que a crítica formulada contra a sua avaliação do projecto e contra a utilização feita neste contexto da palavra «cantierabile» não tem fundamento. Se para o recorrente o termo corresponde à realização de construções, trata-se de um mal-entendido de natureza linguística: a palavra «cantierabile» pretenderia exprimir em italiano o conceito de «exequibilidade», que exprime a ideia de que um projecto pode ser realizado nos prazos previstos. Acresce que, mesmo que se entendesse o termo com o sentido que o recorrente lhe dá, verificar-se-ia que, na versão final do projecto (pp. 52, 53 e 57), o recorrente previa efectivamente a realização de obras e/ou instalações, que a Comissão continuou a julgar insuficientes.

39 Para explicar o conceito de representatividade na acepção da comunicação Leader, a Comissão refere, a seguir, que os grupos de acção local se situam, do ponto de vista institucional, num nível intermédio entre o organismo responsável a nível nacional e os particulares beneficiários finais dos financiamentos. Ora, o recorrente foi o único grupo que apareceu formado exclusivamente por interesses individuais. Em vez de se constituir associando organismos colectivos e de se dirigir, a seguir, aos operadores para lhes pedir que lhe comunicassem os seus interesses e projectos individuais, o grupo recorrente dirigiu-se directamente aos operadores para os agrupar. Na verdade, a sua constituição teria sido concebida desde o início com o objectivo de promover acima de tudo os interesses dos promotores do Consorzio e especialmente os da sociedade Isviconsulting, cujo presidente do conselho de administração é igualmente o presidente do Consorzio recorrente.

40 No que respeita à participação das duas comunas no projecto em questão, a Comissão declarou na audiência que o recorrente se tinha limitado a juntar em anexo ao processo duas cartas, nas quais os presidentes das câmaras em causa se declaravam dispostos a fazer parte do consórcio recorrente, desde que os conselhos municipais decidissem nesse sentido. Ora, essa deliberação nunca teve lugar. Assim,

na última versão do projecto, o recorrente já não falava em adesão, mas em patrocínio. Quanto à legislação italiana relativa aos consórcios, a Comissão afirmou que outros grupos italianos, cujos projectos foram aprovados, se tinham constituído com câmaras. Parece, portanto, que a legislação italiana não proíbe a aquisição, por organismos públicos, da qualidade de membro de um grupo de acção local.

— Apreciação do Tribunal

41 O Tribunal constata, em primeiro lugar, que as únicas críticas precisas que o grupo recorrente faz para prova dos erros de facto da Comissão são dirigidas contra as afirmações desta segundo as quais, por um lado, o projecto apresentado não era imediatamente «cantierabile», e, por outro, o grupo responsável pela sua aplicação não era suficientemente representativo para justificar a concessão da contribuição comunitária ao abrigo do programa Leader.

42 Quanto à questão da «cantierabilità», deve declarar-se que este termo italiano, no contexto em que foi utilizado, visa exprimir a ideia de que a Comissão julgou insuficientes as medidas previstas na versão final do projecto em questão. O recorrente, ao interpretá-lo como referindo-se à necessidade de estaleiros de construção, ignorou o alcance da passagem da carta da Comissão, de 26 de Novembro de 1992, segundo a qual as acções previstas pelo projecto não eram «precisas e imediatamente 'cantierabili'».

43 Na audiência, a Comissão acrescentou, sem ser desmentida pelo recorrente, que as medidas propostas no quadro do projecto só tinham interesse para os aderentes individuais do Consorzio recorrente e não podiam, portanto, ser postas em prática ao abrigo do programa Leader.

44 Resulta de quanto precede que o recorrente não provou, relativamente à «canteriabilità» do projecto, que a Comissão cometeu, relativamente às possibilidades de realização das medidas propostas no quadro do seu projecto, um erro de facto susceptível de afectar a apreciação de conjunto desse mesmo projecto.

45 Há ainda que sublinhar que, no que diz respeito à questão da representatividade do grupo responsável pela realização do projecto, as partes estão de acordo sobre os elementos de facto que estão na base da decisão de 5 de Março de 1992, isto é, a composição do Consorzio recorrente e, nomeadamente, o facto de, aquando da apresentação da última versão oficial do projecto, no mês de Fevereiro de 1992, nenhum organismo público ser formalmente seu membro, só havendo uma manifestação de intenção de duas comunas de dele fazer parte. Daqui resulta que, na verdade, o recorrente não censura à Comissão ter cometido um erro de facto, mas um erro de apreciação, ao recusar ao projecto, pela pouca representatividade do grupo responsável pela sua execução, uma comparticipação comunitária ao abrigo do programa Leader.

46 Quanto a este aspecto, há que lembrar que a Comissão goza de um amplo poder de apreciação quanto à existência das condições que permitem a concessão de uma participação financeira comunitária (v., em último lugar, o acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de Maio de 1992, Pesquerias De Bermeo e Naviera Laida/Comissão, C-258/90 e C-259/90, Colect., p. I-2901, n.° 25). Além disso, o próprio recorrente declarou na audiência que estava perfeitamente consciente do facto de que o Tribunal não pode reexaminar o mérito do projecto objecto do litígio.

47 Ora, o recorrente não apresentou elementos de facto ou de direito susceptíveis de provar que a apreciação negativa da Comissão sobre o projecto — pelo facto de o Consorzio recorrente representar exclusivamente interesses individuais, de não contar entre os seus aderentes nenhum organismo representativo de interesses colectivos e de a simples declaração de intenção de patrocinar o projecto, expressa por duas comunas, ser insuficiente em comparação com as garantias apresentadas

por outros projectos italianos — estava viciada por erro manifesto. O recorrente renunciou — apesar de ter anunciado, na réplica, essa intenção — a demonstrar, na audiência e com base no processo do seu projecto, a sua representatividade.

48 Assim, os fundamentos baseados em erros de facto manifestos e em erro de apreciação não podem ser acolhidos, sem que seja necessário o Tribunal acolher o pedido do recorrente e ordenar à Comissão que apresente documentação na sua posse relativa à representatividade dos grupos de acção local nos projectos por ela aprovados.

2. Quanto ao fundamento baseado em violação de formalidades essenciais

— Argumentos das partes

49 O recorrente começa por criticar a falta de transparência de que se revestiram as relações entre a Comissão, as autoridades italianas e ele próprio. Efectivamente, nas reuniões em que o recorrente participou, nem o organismo nacional de selecção, nem a Comissão, fizeram críticas ou sugeriram alterações dos pontos específicos que posteriormente vieram a ser invocados para justificar a exclusão do projecto. Por outro lado, não foi elaborada nenhuma acta dessas reuniões em que se registassem os pedidos de alteração formulados pela Comissão ou pelo MAF.

50 Quanto ao desenvolvimento do procedimento administrativo, o recorrente sublinha que, em Itália, o MAF procedeu a uma primeira selecção de projectos, entre os quais o do Consorzio recorrente. O envio à Comissão dos projectos seleccionados deu início a uma segunda fase do processo, que terminou com a reunião de 24 de Outubro de 1991 entre a Comissão e o MAF. Nesta reunião, dos 42 projectos já aprovados pelo MAF, 30 foram considerados conformes com os critérios do pro-

grama Leader, e entre estes últimos contava-se o do recorrente; além disso, já tinham sido atribuídos fundos a estes 30 projectos. A terceira fase do processo teria tido como objectivo exclusivo assegurar a finalização de projectos já seleccionados nas duas fases precedentes. Nesta fase, o projecto apresentado pelo recorrente já não poderia, portanto, ser excluído. Por último, o recorrente acusa a Comissão de lhe ter comunicado tardiamente a sua apreciação negativa do projecto, quando já não era possível alterá-lo.

51 Ainda no quadro do fundamento baseado em erros de facto manifestos, o recorrente alegou igualmente que nenhum dos elementos negativos indicados pela Comissão na sua carta de 26 de Novembro de 1992 para justificar a exclusão do projecto — com excepção do que dizia respeito à pouca representatividade do Consorzio recorrente — se coadunava com os critérios enunciados na comunicação Leader e que a Comissão tinha, por conseguinte, aplicado critérios de avaliação não previstos por essa comunicação. O que seria particularmente verdadeiro relativamente ao critério da «cantierabilità» (ver *supra,* n.° 36).

52 A Comissão salienta que não estava obrigada a sugerir alterações aos projectos apresentados. No entanto, discutiu-os em profundidade com os Estados-membros e com os grupos interessados, incluindo o recorrente, a fim de assegurar o maior sucesso possível ao programa Leader. Por outro lado, o recorrente alterou por várias vezes o seu projecto e mesmo os seus estatutos.

53 A Comissão sustenta também que, contrariamente ao que afirma o recorrente, não houve, na reunião de «parceria» de 24 de Outubro de 1991, atribuição de fundos aos projectos apresentados. O que aconteceu, na realidade, foi um encontro oficial que tinha por objecto um primeiro exame conjunto dos projectos. O facto de doze projectos terem sido excluídos logo nessa reunião não quer dizer, de modo nenhum, que os 30 projectos restantes deviam considerar-se aprovados e que as reuniões posteriores tinham apenas que assegurar a conclusão do procedimento.

54 Relativamente ao argumento de que não foi entregue aos participantes nenhuma acta das reuniões com a Comissão, esta afirma que nunca esteve prevista — e não é uma obrigação — a formalização dessas reuniões, por se tratar de reuniões técnicas fora do quadro institucional das reuniões efectuadas com os representantes dos Estados-membros.

55 Quanto às alterações efectuadas ao projecto pelo Consorzio recorrente, a Comissão lembra que foram sempre alterações de somenos importância e insuficientes, quando comparadas com as que tinham sido sugeridas e que se relacionavam com aspectos essenciais do projecto, como a composição do grupo, a localização e o teor das medidas propostas. A Comissão remete, quanto a este ponto, para o texto da carta que enviou ao MAF em 31 de Janeiro de 1992.

— Apreciação do Tribunal

56 Deve referir-se, em primeiro lugar, que, no caso em apreço, só poderia ter havido violação de formalidades essenciais, na acepção do segundo parágrafo do artigo 173.° do Tratado, caso a Comissão tivesse desrespeitado as regras de procedimento estabelecidas pelos regulamentos aplicáveis nesta matéria, por um lado, e as que a própria Comissão fixou na comunicação Leader, por outro (acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de Fevereiro de 1988, Reino Unido/Conselho, 68/86, Colect., p. 855, n.^{os} 48 e 49).

57 Deve lembrar-se a este respeito que a reforma dos fundos estruturais, ocorrida em 1988, que teve como objectivo essencial estabelecer uma coordenação entre os diferentes fundos, instituiu, no artigo 4.° do regulamento de base e no artigo 14.° do regulamento de aplicação, um sistema de procedimento em «parceria» (v., a este propósito, o acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de Novembro de 1991, França/Comissão, C-303/90, Colect., p. I-5315, n.° 31). O sistema caracteriza-se por uma concertação estreita entre a Comissão, os Estados-membros e as autoridades competentes por estes designadas. Os pedidos de contribuição são apresentados à Comissão unicamente pelas autoridades nacionais competentes, e é a Comissão que decide em última análise da concessão da contribuição. Faz parte da

lógica do sistema que os grupos de acção local, candidatos a contribuições dos fundos estruturais, tenham que se limitar, no plano formal, a contactos com as suas autoridades nacionais para a apresentação dos respectivos projectos, bem como das eventuais alterações a introduzir nestes, a pedido dessas autoridades ou da Comissão.

58 Acrescentar-se-á que a Comissão, no n.° 20 da comunicação Leader, previu a prestação de assistência técnica para a selecção dos grupos de acção local. Ora, neste caso, está-se perante relações puramente técnicas entre os serviços da Comissão e os diferentes grupos de acção local, instauradas a fim de acelerar e tornar mais eficaz a execução do programa Leader. A existência de relações deste tipo não é susceptível de pôr em causa o sistema de procedimento actual, segundo o qual os grupos de acção local são obrigados a dirigir-se às autoridades nacionais.

59 À luz do que precede, o Tribunal terá que estabelecer uma distinção entre as diferentes relações jurídicas que se forjaram no quadro do procedimento para atribuição da contribuição comunitária, ou seja, em primeiro lugar as que existiram entre a Comissão e as autoridades italianas e, a seguir, as que existiram entre o recorrente e a Comissão.

60 Quanto às relações entre a Comissão e as autoridades italianas, há que notar que a única acusação precisa, em termos de processo, feita pelo recorrente consiste na afirmação — apoiada numa descrição das diferentes fases do procedimento que teria decorrido entre a Comissão e as autoridades italianas — de que a Comissão já não tinha o direito de rejeitar o projecto do recorrente, na fase do procedimento a que se tinha chegado. Ora, tanto essa descrição como a afirmação que a partir dela é feita — ambas aliás contestadas pela Comissão — são simples afirmações que não são sustentadas por quaisquer argumentos de direito ou de facto. Quando o grupo recorrente alega ainda, neste contexto, que o seu projecto tinha já sido aprovado pelo MAF, esquece que competia à Comissão, e só a esta, após o procedimento de

«associação», decidir a concessão da contribuição dos fundos estruturais, sendo que o próprio MAF só tinha classificado o projecto em causa entre os projectos italianos de segunda prioridade.

61 Quanto às relações entre o recorrente e a Comissão, há que examinar em primeiro lugar a acusação que o recorrente faz à Comissão de nunca ter formulado críticas sobre os aspectos posteriormente contestados do projecto. O Tribunal constata que, perante a denegação da Comissão, o recorrente não provou o que alegava. E, em particular — apesar de ter anunciado na réplica que iria fazê-lo —, não revelou, na audiência, as alterações que lhe teriam sido pedidas e que teria efectuado no projecto. Relativamente à acusação de falta de actas das reuniões tripartidas entre o grupo interessado, a Comissão e o MAF, basta lembrar que nenhuma disposição dos diplomas legais pertinentes prevê que dessas reuniões — que são apenas reuniões técnicas informais — sejam elaboradas actas.

62 Quanto à acusação do recorrente de que a Comissão, ao rejeitar o projecto em causa, aplicou novos critérios de avaliação não previstos pela comunicação Leader, o Tribunal considera que essa acusação não procede. Efectivamente, os critérios enunciados na carta da Comissão de 26 de Novembro de 1992, incluindo o da falta de «cantierabilità», com base nos quais a Comissão justificou a exclusão do projecto em causa, estão todos relacionados quer com a representatividade do Consorzio recorrente, quer com a qualidade desse mesmo projecto, o seu efeito multiplicador e o grau de associação das populações locais, quer com a eficácia das acções projectadas. São, portanto, critérios já previstos no regulamento de aplicação (artigos 13.° e 14.°) e na comunicação Leader (n.^{os} 6, 17 e 18). Não podem, assim, ser classificados como critérios novos, de modo que a acusação formulada pelo recorrente não procede.

63 Finalmente, quanto à acusação baseada em falta de transparência do procedimento e em notificação tardia, pela Comissão, da sua decisão negativa, o Tribunal constata que nenhuma disposição do Tratado CE, dos regulamentos aplicáveis ou da comunicação Leader obriga a Comissão a informar os grupos de acção local da sua

decisão. Segundo a regulamentação vigente, basta efectivamente que a Comissão mantenha o Estado-membro em causa ao corrente dos seus trabalhos e que o notifique da sua decisão final.

64 Não tendo ficado provado nenhum vício processual, o argumento baseado em violação de formalidades essenciais deve ser julgado improcedente.

3. Quanto aos fundamentos baseados, respectivamente, em desvio de poder e em violação do princípio da confiança legítima

65 Relativamente ao primeiro destes fundamentos, o recorrente limita-se a alegar que a Comissão, apesar das reuniões organizadas com a finalidade de discutir e melhorar o projecto em causa, tinha na verdade como objectivo, através de um procedimento pouco transparente, excluir o projecto, apesar da elegibilidade deste, da contribuição comunitária.

66 Quanto a este aspecto, deve lembrar-se que, segundo jurisprudência constante, uma decisão só está viciada por desvio de poder se se demonstrar, com base em indícios objectivos, pertinentes e concordantes, que foi tomada para alcançar outros objectivos que não os prosseguidos pela regulamentação em causa (v., por exemplo, o acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de Novembro de 1990, Fedesa e o., C-331/88, Colect., p. I-4023, n.° 24). Ora, o Tribunal verifica que o recorrente não apresentou, neste caso, esses indícios objectivos, pertinentes e concordantes. De facto, a alegada falta de transparência processual é desmentida, por um lado, pelas reuniões organizadas para melhorar o projecto e, por outro, pelas alterações que o recorrente introduziu efectivamente no projecto inicial. A tramitação do processo posterior à decisão de 5 de Março de 1992 explica-se igualmente pela preocupação da Comissão de esgotar os fundos disponíveis para a República Italiana, nada indicando que a Comissão tenha querido excluir um projecto que satisfazia realmente os critérios de atribuição do programa Leader.

67 Relativamente ao segundo fundamento, baseado em violação do princípio da confiança legítima, o Tribunal considera que, num caso como o presente, o conceito de confiança legítima pressupõe, para o interessado que pede que seja adoptada uma medida a seu favor, a existência de esperanças fundadas em garantias precisas dadas pela administração comunitária (v. acórdãos do Tribunal de Justiça de 19 de Maio de 1983, Mavridis/Parlamento, 289/81, Recueil, p. 1731, n.° 21, e do Tribunal de Primeira Instância de 27 de Março de 1990, Chomel/Comissão, T-123/89, Colect., p. II-131, n.^{os} 25 e 26). Basta constatar a este respeito que o recorrente não alegou, e ainda menos provou, que a Comissão lhe deu garantias precisas de atribuição de uma contribuição comunitária.

68 Em consequência, os fundamentos baseados, respectivamente, em desvio de poder e em violação do princípio da confiança legítima não podem proceder.

69 De onde se conclui que os pedidos relativos à decisão de 5 de Março de 1992 devem ser rejeitados.

Quanto aos pedidos dirigidos contra a decisão da Comissão de 30 de Setembro de 1992

Quanto à admissibilidade

70 Relativamente ao prazo decorrido entre a data da decisão e 20 de Outubro de 1992, data da carta em que o recorrente pediu que lhe fossem comunicados os motivos oficiais da recusa do seu projecto, o Tribunal verifica que se trata de um prazo de três semanas e que deve, em consequência, considerar-se razoável (v. *supra*, n.° 29).

Quanto ao mérito

1. Quanto ao fundamento baseado em erros manifestos

71 Deve lembrar-se que a Comissão, para adoptar a decisão de 30 de Setembro de 1992, não voltou a examinar o projecto apresentado pelo recorrente. Está, assim, excluído que tenha cometido erros de facto ou de apreciação do projecto em causa. O fundamento baseado em erros manifestos deve, por conseguinte, ser considerado inoperante.

2. Quanto ao fundamento baseado em violação de formalidades essenciais

— Argumentos das partes

72 O recorrente queixa-se da falta de transparência do processo, que se teria manifestado sobretudo aquando da reabertura do prazo para apresentação de novos pedidos, uma vez que este prazo não foi divulgado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, nem foi objecto de outra forma de publicidade a nível nacional. Critica, além disso, o facto de a Comissão ter excluído do benefício da reabertura do prazo o projecto em causa, excluído em Março de 1992. Considera que o facto de a Comissão ter limitado essa medida à apresentação de novos projectos é discutível. Teria sido mais razoável proceder ao aperfeiçoamento definitivo do seu projecto que tinha, segundo o recorrente, atingido um grau de maturidade muito avançado. Neste contexto, afirma que tinha comunicado em 6 de Maio de 1992 «aos organismos competentes» um projecto actualizado.

73 Relativamente à alegada «reabertura do prazo», a Comissão salienta que não se tratou de uma prorrogação de prazo para projectos já apresentados. Para todos esses

projectos, o termo do prazo continuou a ser o que tinha sido comunicado ao MAF por carta de 31 de Janeiro de 1992 e aos interessados na reunião de Bruxelas de 3 e 4 de Fevereiro de 1992. Finalmente, a Comissão afirma que a última versão oficial do projecto do recorrente foi apresentada em anexo à comunicação das autoridades italianas de 14 de Fevereiro de 1992. Nenhuma outra versão foi transmitida por estas autoridades. O envio informal à Comissão de outras versões do projecto do recorrente teria sido totalmente inútil.

74 Na audiência, o recorrente confirmou, em resposta a uma pergunta do Tribunal, que a última versão oficial do seu projecto submetida à Comissão tinha sido a de Fevereiro de 1992. Em 6 de Maio do mesmo ano, enviou à Comissão um relatório sobre os membros do Consorzio recorrente e sobre a alteração dos estatutos. A Sr.ª C., funcionária da Comissão, responsável do processo LEADER, declarou, também na audiência, que o referido relatório lhe tinha sido enviado em 6 de Maio de 1992 a título pessoal; não tinha sido oficialmente comunicado pelo MAF.

— Apreciação do Tribunal

75 Há que apurar se a Comissão violou as regras processuais aplicáveis ao recusar, para efeitos da sua decisão de 30 de Setembro de 1992, qualquer reexame do projecto do recorrente. A este respeito, verificou-se durante o processo no Tribunal que a última versão oficial do projecto do recorrente tinha sido apresentada pelo MAF à Comissão por carta de 14 de Fevereiro de 1992, ao passo que as alterações efectuadas no projecto em 6 de Maio seguinte só foram comunicadas pelo recorrente a um funcionário da Comissão. Ora, o sistema de «associação» prevê que os pedidos de contribuição dos fundos estruturais sejam submetidos à Comissão unicamente pelas autoridades nacionais competentes. Daqui decorre que a Comissão não estava obrigada, nem mesmo autorizada, a tomar em consideração as modificações posteriores introduzidas no projecto pelo recorrente. Podia manter a decisão de rejeição definitiva do projecto, implicitamente resultante da sua decisão de 5 de Março de 1992. A análise deste fundamento não revelou, portanto, nenhum elemento susceptível de demonstrar que a Comissão, ao não efectuar um reexame do projecto para efeitos da sua decisão de 30 de Setembro de 1992, viciou o procedimento de atribuição da contribuição comunitária.

76 Por último, o facto de a carta da Comissão de 15 de Julho de 1992, que era dirigida a um único Estado-membro, não ter sido tornada pública também não pode ser qualificado como um vício processual. Efectivamente, tal publicação não é prevista por nenhuma das disposições aplicáveis na matéria.

77 Em consequência, o fundamento baseado em violação de formalidades essenciais deve ser rejeitado.

78 Quanto aos fundamentos baseados, respectivamente, em desvio de poder e em violação do princípio da confiança legítima, basta observar que o recorrente não apresentou qualquer elemento que acrescentasse algo à argumentação que tinha desenvolvido no quadro dos pedidos dirigidos contra a decisão de 5 de Março de 1992. Assim sendo, os dois fundamentos devem ser rejeitados, pelas razões acima indicadas (n.^{os} 65 a 68).

79 Não estando a Comissão legalmente obrigada a reanalisar, para efeitos de adopção da sua terceira decisão, o projecto apresentado pelo recorrente, os pedidos relativos à decisão de 30 de Setembro de 1992 devem, em qualquer caso, ser julgados improcedentes, sem que seja necessário saber se o recorrente era individualmente afectado por essa decisão e se os pedidos em causa eram admissíveis.

80 Resulta de quanto precede que deve ser negado provimento ao recurso na totalidade.

Quanto às despesas

81 Por força do n.° 2 do artigo 87.° do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas, se tal tiver sido requerido. Tendo o recorrente sido vencido, há que condená-lo nas despesas, em conformidade com o pedido da Comissão.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) O recorrente é condenado nas despesas.

Schintgen García-Valdecasas Kirschner

Vesterdorf Bellamy

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 19 de Maio de 1994.

O secretário

H. Jung

O presidente

R. Schintgen