

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção)
18 de Maio de 1995 *

No processo T-478/93,

Wafer Zoo Srl, sociedade de direito italiano, estabelecida em Pesaro (Itália), representada por Wilma Viscardini Donà, advogada no foro de Pádua, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado Ernest Arendt, 8-10, rue Mathias Hardt,

recorrente,

contra

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

recorrida,

que tem por objecto um recurso destinado à anulação, nos termos do artigo 173.º do Tratado CE, da Decisão C (92) 2264, de 30 de Setembro de 1992, pela qual a Comissão recusou o financiamento de um projecto da recorrente ao abrigo do

* Língua do processo: italiano.

Regulamento (CEE) n.º 866/90 do Conselho, de 29 de Março de 1990, relativo à melhoria das condições de transformação e comercialização dos produtos agrícolas (JO L 91, p. 1), e um pedido de indemnização, nos termos dos artigos 178.º e 215.º do Tratado CE, dos danos pretensamente causados à recorrente por essa decisão,

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

composto por: J. L. Cruz Vilaça, presidente, H. Kirschner e A. Kalogeropoulos,
juízes,

secretário: H. Jung,

vistos os autos e após a audiência de 25 de Outubro de 1994,

profere o presente

Acórdão

Enquadramento jurídico

- 1 As regras relativas à realização da coesão económica e social, prevista no artigo 130.º-A do Tratado CE, foram definidas pelos Regulamentos (CEE) n.º 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 n.º 2052/88»), e n.º 4253/88 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1988, 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»).

- 2 O Regulamento n.º 2052/88 previu que os três fundos estruturais, isto é, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (a seguir «FEOGA»), devem contribuir para a realização dos cinco objectivos prioritários enumerados no seu artigo 1.º, devendo, mais especialmente, promover o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas (objectivo n.º 1), acelerar a adaptação das estruturas agrícolas [objectivo n.º 5a)] e promover o desenvolvimento das zonas rurais [objectivo n.º 5b)].

- 3 As modalidades de participação do FEOGA na realização dos referidos objectivos foram precisadas pelo Regulamento n.º 4253/88 e pelo Regulamento (CEE) n.º 4256/88 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1988, que estabelece disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 2052/88 no que respeita ao FEOGA, secção «Orientação» (JO L 374, p. 25, a seguir «Regulamento n.º 4256/88»).

- 4 O Regulamento (CEE) n.º 866/90 do Conselho, de 29 de Março de 1990, relativo à melhoria das condições de transformação e comercialização dos produtos agrícolas (JO L 91, p. 1, a seguir «Regulamento n.º 866/90»), adoptado em aplicação do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 4256/88, prevê, a este respeito, que a participação comunitária assume a forma de «co-financiamento comunitário», pelo FEOGA, secção «Orientação», dos investimentos que obedeçam pelo menos a um dos critérios especificados no n.º 2 do seu artigo 1.º

5 Nos termos do artigo 2.º deste regulamento, para que o financiamento comunitário seja concedido, é necessário que:

— o projecto de investimento esteja inserido num «plano sectorial» elaborado pelo Estado-Membro em causa;

— esse plano seja conforme aos «quadros comunitários de apoio», estabelecidos pela Comissão em acordo com os Estados-Membros em causa, no âmbito do regime de parceria (v. quarto considerando), segundo os «critérios de escolha» determinados pela Comissão.

6 Nos termos do artigo 8.º, n.º 1, do mesmo regulamento, os referidos critérios de escolha fixam prioridades e indicam os investimentos a excluir do financiamento comunitário. Segundo o n.º 3 do mesmo artigo, esses critérios serão adoptados pela Comissão de acordo com o processo previsto no artigo 29.º do Regulamento n.º 4253/88, e a decisão pela qual forem adoptados será notificada aos Estados-Membros e publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*.

7 O artigo 29.º do Regulamento n.º 4253/88 prevê a instituição, junto da Comissão, de um comité das estruturas agrícolas e do desenvolvimento rural, composto por representantes dos Estados-Membros e presidido por um representante da Comissão (a seguir «comité Star»). Este comité emite parecer sobre os projectos apresentados pelo representante da Comissão com as medidas a tomar e, quando as medidas adoptadas não forem conformes ao parecer do comité, serão imediatamente comunicadas pela Comissão ao Conselho, que, deliberando por maioria qualificada, pode tomar uma decisão diferente no prazo de um mês a contar da data da comunicação.

8 Nos termos do artigo 10.º do Regulamento n.º 866/90, «as autoridades e organismos (nacionais) referidos no n.º 1 do artigo 14.º e no n.º 1 do artigo 16.º do

Regulamento (CEE) n.º 4253/88 podem apresentar, por intermédio do Estado-Membro interessado, pedidos de contribuições sob a forma de programas operacionais ou de subvenções globais».

9 Segundo as disposições conjugadas dos artigos 15.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 866/90, e 14.º, n.º 1, do Regulamento n.º 4253/88, a decisão de concessão da contribuição do Fundo é adoptada pela Comissão segundo o processo previsto no artigo 29.º do Regulamento n.º 4253/88 e será notificada pela Comissão às autoridades nacionais competentes, locais ou regionais, designadas para esse efeito pelos Estados-Membros.

10 Através da sua Decisão 90/342/CEE, de 7 de Junho de 1990, relativa ao estabelecimento de critérios de escolha a reter para os investimentos relativos à melhoria das condições de transformação e de comercialização dos produtos agrícolas e silvícolas (JO L 163, p. 71, a seguir «Decisão 90/342»), adoptada em aplicação do artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento n.º 866/90, a Comissão estabeleceu os critérios de escolha dos investimentos que devem beneficiar do financiamento comunitário relativamente à melhoria das condições de transformação e de comercialização dos produtos nesses sectores. Estes critérios figuram no anexo dessa decisão, cujo ponto 2.5., relativo ao sector das oleaginosas, proteaginosas e plantas forrageiras, especifica que:

«a) são excluídos todos os investimentos à excepção dos que são realizados em unidades de pequena dimensão, sob reserva de que:

— os investimentos não causem um aumento da capacidade de produção, excepto se forem abandonadas capacidades idênticas na mesma ou em outras empresas,

— ...

b) nos casos admitidos na alínea a), é atribuída uma prioridade aos seguintes investimentos:

— ...

— investimentos relativos à alimentação animal que conduzam a uma redução das necessidades energéticas das indústrias de secagem e de desidratação,

— ...».

- 11 Pelo Regulamento (CEE) n.º 1935/90, de 3 de Julho de 1990, relativo aos pedidos de ajuda do FEOGA, secção «Orientação», na forma de programas operacionais, para investimentos destinados à melhoria das condições de transformação e comercialização dos produtos agrícolas e silvícolas (JO L 174, p. 16, a seguir «Regulamento n.º 1935/90»), a Comissão estabeleceu as informações e os documentos que devem acompanhar todo e qualquer pedido de contribuição financeira do FEOGA, em conformidade com o Regulamento n.º 866/90. No modelo de declaração previsto para este efeito, que deve ser fornecido pelas autoridades nacionais responsáveis dos Estados-Membros, estas comprometem-se a velar por que os investimentos em causa sejam compatíveis com os critérios de escolha previstos pelo artigo 8.º do Regulamento n.º 866/90.

Matéria de facto e tramitação processual

- 12 Com vista a pôr em prática o princípio da acção comum, no âmbito do regime de parceria, no sector da alimentação do gado, o Ministério da Agricultura e das Florestas italiano procedeu, em Maio de 1991, à elaboração de um «plano sectorial». Por seu lado, a Comissão elaborou um «quadro comunitário de apoio-Itália» que cobre os anos de 1991 a 1993 (documento IV/6095/91).

- 13 A Wafer Zoo Srl, sociedade de direito italiano, que tem por objecto social a produção, a transformação e o comércio dos produtos agrícolas e que opera no sector das forragens e alimentos para animais, apresentou à região de Marche (Itália), autoridade nacional responsável quanto à elaboração e à execução de programas operacionais ao abrigo do Regulamento n.º 866/90, um pedido de financiamento de um projecto de investimento.
- 14 O projecto da recorrente era motivado: a) pela necessidade de mudar as suas instalações da cidade de Pesaro, onde estavam situadas, para uma área industrial próxima dessa cidade, a fim de economizar energia sem aumentar o volume da sua produção, e, b) pela tomada em consideração das culturas existentes na zona vizinha da nova implantação e da possibilidade de aí encontrar matérias-primas e proporcionar um mercado para a agricultura local.
- 15 A esse projecto foi atribuído o número de código 015 e foi incluído no «programa operacional 92. CT. IT. 05» relativo às regiões da Toscana, Lazio e Marche, apresentado pela República Italiana em 26 de Março de 1992 e abrangendo o período compreendido entre 1 de Outubro de 1991 e 31 de Dezembro de 1993.
- 16 Por carta de 3 de Setembro de 1992, a Comissão [Direcção-Geral da Agricultura, Direcção do Desenvolvimento Rural II (DG VI, F. II/1)] informou o Ministério da Agricultura e das Florestas italiano da sua intenção de excluir do financiamento pelo FEOGA os projectos de investimento n.ºs 003 (p. o. 92. CT. IT. 02), 013 e 015 (p. o. 92. CT. IT. 05), sendo este último o projecto da recorrente, porque os produtores em causa não correspondiam aos critérios de escolha fixados pela Decisão 90/342 e ao quadro comunitário de apoio estabelecido pela Comissão em aplicação do Regulamento n.º 866/90.
- 17 Em resposta a esta carta da Comissão, o Ministério da Agricultura e das Florestas italiano, por carta de 11 de Setembro de 1992, pediu à Comissão que reconsiderasse

a sua decisão. O ministério italiano observava a este respeito que os investimentos em causa eram solicitados por empresas com, respectivamente, uma produção anual de 41 000, 22 000 e 24 250 toneladas, correspondendo este último número à produção da recorrente, e que, na falta de indicações precisas quanto à definição das unidades de pequena dimensão, referidas no ponto 2.5., alínea a), do anexo da Decisão 90/342, era razoável situar o limiar de elegibilidade dos projectos a financiar numa produção anual de 50 000 toneladas.

- 18 Todavia, em 30 de Setembro de 1992, a Comissão adoptou a Decisão C (92) 2264, relativa à concessão de um financiamento do FEOGA, secção «Orientação», a favor do programa operacional 92. CT. IT. 05, em que excluiu expressamente do financiamento solicitado o projecto da recorrente, bem como os dois outros referidos projectos. Esta decisão foi notificada à República Italiana por carta de 1 de Outubro de 1992.
- 19 Por carta de 22 de Janeiro de 1993, a Comissão (DG VI) forneceu aos serviços do Ministério da Agricultura e das Florestas italiano uma sucinta exposição dos motivos da não aprovação de certos projectos apresentados pela República Italiana no sector da alimentação animal, entre os quais figurava o projecto n.º 015 da recorrente. Nessa carta, a Comissão explicou que a não aprovação dos três projectos, entre os quais o da recorrente, era justificada pelo facto de as empresas em causa não corresponderem aos critérios da pequena empresa, conceito que, segundo a interpretação dos serviços da Comissão e comunicada aos Estados-Membros, é aplicável às empresas cuja produção não ultrapasse 20 000 toneladas por ano.
- 20 Por carta de 10 de Fevereiro de 1993, a região de Marche informou a recorrente do indeferimento do seu pedido de contribuição financeira do FEOGA. Em 26 de Fevereiro de 1993, na sequência de um pedido apresentado nesse sentido pela recorrente, as autoridades regionais comunicaram-lhe a cópia da carta da Comissão de 22 de Janeiro de 1993.

- 21 Foi nestas circunstâncias que, por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 19 de Abril de 1993, a recorrente interpôs, contra a Decisão C (92) 2264 da Comissão, de 30 de Setembro de 1992, o presente recurso, registado sob o número C-167/93.
- 22 Por despacho de 27 de Setembro de 1993, nos termos do artigo 4.º 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 um Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias (JO L 144, p. 21), o Tribunal de Justiça remeteu o processo ao Tribunal de Primeira Instância, onde recebeu o número T-478/93.
- 23 A fase escrita do processo seguiu os termos legais. Com base no relatório preliminar do juiz-relator, o Tribunal (Primeira Secção) decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução prévia. Todavia, convidou a Comissão a responder a uma questão escrita.
- 24 Na audiência de 25 de Outubro de 1994, as partes foram ouvidas em alegações e nas suas respostas às questões orais do Tribunal.

Pedidos das partes

- 25 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a Decisão C (92) 2264 da Comissão, de 30 de Setembro de 1992, na medida em que indeferiu o pedido de financiamento do projecto n.º 015 incluído no programa 92. CT. II. 05, com o consequente benefício implícito do financiamento pelo projecto;

- condenar a Comissão, nos termos do artigo 215.º do Tratado, na reparação dos danos sofridos e a sofrer pela recorrente, de que uma parte pode ser fixada, desde já, numa soma igual à contribuição comunitária, em substituição da contribuição regional que já não pode obter, e uma parte cujo montante deve ser fixado de comum acordo com a Comissão, no que diz respeito às consequências financeiras e comerciais devidas ao atraso na contribuição que lhe será concedida;

- condenar a Comissão nas despesas.

26 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

- negar provimento ao recurso na sua globalidade;

- condenar a recorrente nas despesas na instância.

Quanto ao mérito

Quanto aos pedidos de anulação

27 A recorrente sustenta que a decisão impugnada é ilegal, tendo sido adoptada em violação e na sequência de uma aplicação errada do Regulamento n.º 866/90, bem como viciada por desvio de poder, na medida em que a Comissão não a teria adoptado regularmente e não teria publicado nem notificado, de acordo com as disposições aplicáveis na matéria, o critério de escolha aplicado para não aprovar o seu projecto, reservando-se assim uma margem de poder discricionário na avaliação dos diversos projectos, em violação das obrigações de objectividade e de transparência que lhe incumbem em matéria de compromissos financeiros da Comunidade. Além

disso, a recorrente alega que a decisão impugnada foi adoptada em violação da Decisão 90/342 e do artigo 190.º do Tratado, bem como do princípio da protecção da confiança legítima.

- 28 O Tribunal considera que, nas circunstâncias do caso em apreço, convém examinar em primeiro lugar o fundamento da recorrente assente num desvio de poder, na medida em que o mesmo põe em causa a regularidade da adopção e a omissão de publicação e de notificação do critério aplicado pela Comissão para não aprovar o pedido de financiamento do seu projecto.

Exposição sumária da argumentação das partes

- 29 A recorrente observa que resulta da carta dirigida, em 22 de Janeiro de 1993, pelos serviços da Comissão ao Ministério da Agricultura e das Florestas italiano que o seu projecto não foi aprovado porque não correspondia aos critérios de escolha fixados pela Decisão 90/342, e mais precisamente ao critério relativo à dimensão das empresas interessadas que, segundo a interpretação dos serviços da Comissão, seria entendida como uma produção anual não ultrapassando 20 000 toneladas por ano.
- 30 A recorrente sublinha que esse critério de selecção dos projectos beneficiários do financiamento do FEOGA não figura na Decisão 90/342 nem num acto de alcance análogo. Acrescenta que, mesmo pressupondo que a adopção desse critério tenha sido discutida no seio do comité Star, previsto pelo artigo 29.º do Regulamento n.º 4253/88, como o sustenta a Comissão, esse comité, de qualquer modo, só tem por função emitir pareceres que são desprovidos de valor jurídico. Por conseguinte, mesmo que esse comité tenha dado o seu acordo quanto à adopção de um critério, fixando um limiar de produção anual não ultrapassando 20 000 toneladas, esse critério seria inaplicável por não ter sido inserido regularmente numa decisão em boa

e devida forma, de modo a poder ser notificado aos Estados-Membros e publicado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, em conformidade com o disposto no artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento n.º 866/90.

31 Segundo a recorrente, esta falta de publicação no *Jornal Oficial* e de comunicação aos Estados-Membros de uma decisão definindo o critério de escolha controvertido não pode ser sanada pela carta de 22 de Janeiro de 1993 que os serviços da Comissão dirigiram ao Ministério da Agricultura e das Florestas italiano. Por um lado, essa carta não pode estabelecer a existência de uma comunicação suficiente para efeitos da notificação aos Estados-Membros do critério da unidade de pequena dimensão, tal como referido no ponto 2.5. do anexo da Decisão 90/342, porque não menciona nem as modalidades nem a data dessa comunicação. Por outro lado, mesmo presumindo que seja possível uma equiparação dessa nota a uma comunicação feita aos Estados-Membros, essa comunicação não seria relevante no caso em apreço, porque teria sido dirigida aos Estados-Membros e não, como devia ter sido o caso, na opinião da recorrente, aos beneficiários dos financiamentos comunitários que, nos termos do artigo 14.º do Regulamento n.º 866/90, são «as pessoas singulares ou colectivas ou os seus agrupamentos que suportem o encargo financeiro dos investimentos».

32 A recorrente considera igualmente que o critério controvertido, relativo ao volume de produção anual, foi aplicado pela Comissão ao seu projecto de investimento, depois da apresentação deste, de modo inopinado, e que esse critério era, além disso, diferente daquele cuja aplicação podia esperar, dado que, no ponto 6 da parte II do anexo do Regulamento n.º 1935/90, relativo às informações e documentos que devem acompanhar os pedidos de contribuição dirigidos ao FEOGA, as empresas interessadas são convidadas a especificar se podem ser consideradas «pequenas ou médias», com base em pelo menos dois dos três critérios aí indicados, isto é, o volume de negócios, o total do activo e o número de empregados. A recorrente sustenta que, se esses critérios lhe tivessem sido aplicados, teria sido qualificada de pequena empresa. Acrescenta que, tendo um volume de negócios anual de 3,8 milhões de ecus e empregando 30 trabalhadores, satisfaz, também, a qualificação de pequena

empresa, tal como precisada pelo decreto ministerial italiano, de 1 de Junho de 1993, que define as pequenas empresas como sendo as que têm, no máximo, 50 empregados e um volume de negócios anual não ultrapassando 5 milhões de ecus.

33 Assim, a recorrente sustenta que, ao não precisar, na própria Decisão 90/342, ou num acto de alcance análogo, o que se deveria entender por unidade de pequena dimensão, a Comissão cometeu um desvio de poder (v. n.º 27, *supra*).

34 A Comissão sustenta que o critério de elegibilidade dos projectos de financiamento que fixam um limiar de produção anual não ultrapassando 20 000 toneladas foi discutido, em Maio de 1990, no seio do comité Star, em conformidade com o processo previsto pelo artigo 29.º do Regulamento n.º 4253/88, e que, embora não tenha sido formalmente adoptado por esse comité e não tenha, portanto, sido publicado como tal no Jornal Oficial, foi, apesar disso, aprovado antes da adopção da Decisão 90/342. O facto de não figurar nessa decisão, que, no ponto 2.5. do seu anexo, refere como beneficiários do financiamento comunitário as unidades de pequena dimensão, é justificado pela necessidade de não incluir nessa decisão todos os pormenores de aplicação, indicando, no entanto, de modo suficientemente preciso, o grupo das pessoas que podem beneficiar de um financiamento ao abrigo do Regulamento n.º 866/90. Na audiência, bem como no âmbito da fase escrita, a Comissão insistiu no facto de os representantes da República Italiana, Estado a que pertence a empresa recorrente, estarem perfeitamente ao corrente da existência do critério em questão e de esse conhecimento por parte das autoridades nacionais em causa ser susceptível de sanar a omissão de publicação e de notificação de uma decisão adoptando expressamente o critério em causa, em conformidade com o disposto no artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento n.º 866/90.

35 No que diz respeito à divergência alegada pela recorrente entre o critério de elegibilidade que fixa um limiar de produção anual não ultrapassando 20 000 toneladas

e o critério baseado no volume de negócios, no total do activo ou no número de empregados, que caracterizam, segundo o Regulamento n.º 1935/90, uma pequena ou média empresa, a Comissão sustenta que esses critérios correspondem a dois conceitos diferentes e autónomos. O seguido pelo Regulamento n.º 1935/90 corresponde aos critérios das quarta e sétima directivas relativas ao direito das sociedades e visa, essencialmente, diminuir as obrigações contabilísticas das pequenas e médias empresas, acelerar o processo de exame dos auxílios de Estado destinados às pequenas e médias empresas e destina-se a ser utilizado para fins estatísticos, ao passo que o definido nos termos do critério seguido no caso em apreço, isto é, uma produção anual não ultrapassando 20 000 toneladas, diz respeito à selecção dos projectos elegíveis para um financiamento à luz dos objectivos do Regulamento n.º 866/90.

- 36 Além disso, no que diz respeito à aplicação do critério controvertido, a Comissão observa que esse critério, conforme à orientação de base definida na Decisão 90/342 e que corresponde à média comunitária, foi aplicado de modo constante e não discriminatório, e que constituiu o motivo da recusa de financiamento comunitário de projectos de investimentos noutros Estados-Membros. Por último, o alegado desvio de poder não é apoiado por qualquer prova produzida pela recorrente, apesar das rigorosas condições impostas a este respeito pela jurisprudência.

Apreciação do Tribunal

- 37 O Tribunal salienta, em primeiro lugar, que, nos termos do artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento n.º 866/90, os critérios de escolha para a selecção dos investimentos que podem beneficiar do financiamento comunitário e, se for caso disso, as suas alterações, devem ser adoptados pela Comissão segundo o processo previsto no artigo 29.º do Regulamento n.º 4253/88 e a decisão assim adoptada deve ser notificada aos Estados-Membros e publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*.

38 O Tribunal verifica que, no caso em apreço, o projecto de investimento da recorrente, apresentado ao abrigo do Regulamento n.º 866/90, não foi aprovado, como resulta da carta de 22 de Janeiro de 1993, dirigida pela Comissão ao Ministério da Agricultura e das Florestas italiano, porque a produção anual da recorrente era superior a 20 000 toneladas. Daqui resulta que, segundo a Comissão, era o volume da produção anual das empresas interessadas que constituía o critério permitindo determinar as unidades de pequena dimensão referidas no ponto 2.5. do anexo da Decisão 90/342, relativa ao estabelecimento de critérios de escolha para os investimentos em causa, e, conseqüentemente, o critério da elegibilidade dos seus projectos de financiamento ao abrigo do Regulamento n.º 866/90. Por conseguinte, longe de constituir um detalhe de aplicação, permitindo definir o conceito de unidades de pequena dimensão referido no ponto 2.5. do anexo da Decisão 90/342, como sustenta a Comissão, o critério que fixa um limiar de produção anual não ultrapassando 20 000 toneladas constitui, para a instituição recorrida, um critério de escolha determinante, na medida em que a sua aplicação pode levar a que um projecto beneficie de um financiamento comunitário ou, pelo contrário, a que o financiamento de tal projecto seja recusado. Este critério, tal como foi invocado pela Comissão na sua carta de 22 de Janeiro de 1993, devia ter sido adoptado formalmente segundo o processo do artigo 29.º do Regulamento n.º 4253/88 e ser objecto de uma publicação no Jornal Oficial e de uma notificação aos Estados-Membros, nos termos do artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento n.º 866/90, antes de poder ser aplicado pela Comissão no âmbito da análise dos projectos de financiamento ao abrigo deste último regulamento.

39 A este respeito, o Tribunal salienta que a Comissão reconhece que o critério controvertido, embora discutido no seio do comité Star, não foi adoptado segundo o processo do artigo 29.º do Regulamento n.º 4253/88 e que, de qualquer forma, não foi incluído nem na Decisão 90/342, publicada no Jornal Oficial de 29 de Junho de 1990 (JO L 163, p. 71), nem numa decisão de alcance análogo, adoptada nos termos do artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento n.º 866/90. O Tribunal considera que o facto de a Comissão ter aplicado o critério controvertido sem publicação prévia no Jornal Oficial, não cumprindo assim a obrigação que lhe é imposta pelo artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento n.º 866/90 (v. n.º 6, *supra*), infringe o princípio da segurança jurídica e o direito de as empresas interessadas conhecerem, antes da apresentação do seu pedido de financiamento, os critérios precisos de selecção dos projectos.

- 40 Convém acrescentar que a Comissão não cumpriu a sua obrigação de dar a conhecer às empresas interessadas os critérios de escolha precisos dos seus projectos, violando assim o princípio da segurança jurídica, visto que, pouco depois da publicação da Decisão 90/342, publicou o Regulamento n.º 1935/90 (v. n.º 11, *supra*), convidando, no ponto 6 da parte II do seu anexo, as empresas interessadas a indicar, através de uma formulação não isenta de ambiguidade, aliás, acentuada por uma disparidade na formulação das diferentes versões linguísticas, se constituem uma pequena ou média empresa preenchendo, pelo menos, dois dos critérios seguintes: ter menos de 6,2 milhões de ecus para o total do activo, um volume de negócios anual inferior a 12,8 milhões de ecus e um número de empregados inferior a 250. Ao fazê-lo, a Comissão introduziu na matéria uma confusão suplementar para as empresas interessadas, na medida em que não é suficientemente especificado se estes critérios são os que permitem definir uma unidade de pequena dimensão ou se esses critérios devem ser preenchidos pelas pequenas empresas já qualificadas de tais em aplicação de outros critérios.
- 41 Resulta de tudo o que precede que, ao aplicar à recorrente o critério que fixa um limiar de produção anual não ultrapassando 20 000 toneladas, sem ter respeitado as disposições do artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento n.º 866/90, a Comissão agiu em violação das referidas disposições, bem como do princípio da segurança jurídica. Conclui-se que a decisão impugnada está viciada de ilegalidade e que deve ser anulada, sem que seja necessário examinar se a Comissão, além disso, agiu em condições constitutivas de um desvio de poder, como sustenta a recorrente.

Quanto aos pedidos de indemnização

Exposição sumária da argumentação das partes

- 42 A recorrente considera que, mesmo que um acórdão dando provimento ao seu pedido lhe permita novamente beneficiar de uma contribuição do FEOGA, tal não

é todavia suficiente para reparar totalmente o dano que sofreu devido à decisão impugnada, dado que a recusa da contribuição financeira comunitária a privou igualmente do benefício de uma contribuição financeira regional.

43 A recorrente expõe, além disso, que abandonou provisoriamente o seu projecto de investimento, apesar de um certo número de despesas já efectuadas para a preparação desse projecto e com vista à mudança das suas instalações prevista nesse mesmo projecto. Acrescenta que o encerramento da sua empresa deve ser encarado num prazo mais ou menos breve, uma vez que a cidade de Pesaro, onde está estabelecida, a convidou várias vezes a abandonar, por razões ligadas à protecção do ambiente, a zona em que se encontra, quando, por falta de meios suficientes, está na impossibilidade de mudar as suas instalações. O nexo de causalidade entre o dano alegado e a responsabilidade da Comunidade está assim demonstrado.

44 A recorrente pede, assim, que a Comissão seja condenada a pagar-lhe uma indemnização igual ao montante da contribuição comunitária recusada, acrescida do montante do financiamento que lhe teria sido concedido pelas autoridades nacionais e que já não pode obter, bem como do montante do conjunto das perdas financeiras e comerciais que sofreu devido ao atraso com que a ajuda comunitária lhe será finalmente concedida. Todavia, o montante exacto dessa indemnização deve ser fixado em conjunto com os serviços da Comissão, depois do acórdão do Tribunal de Primeira Instância.

45 A Comissão observa que o projecto da recorrente foi rejeitado com base num único dos critérios fixados pela Decisão 90/342 e que nada prova que, se não fosse esse o caso, esse projecto teria sido considerado conforme aos outros critérios previstos nessa decisão. Acrescenta que a recorrente não podia ter a menor certeza de ser financiada, pela razão suplementar de que não podia conhecer a totalidade dos projectos apresentados com base no Regulamento n.º 866/90, e salienta que, de

qualquer modo, a recorrente não apresentou qualquer avaliação do dano pretensamente sofrido. Daí a Comissão deduz que a recorrente não demonstrou a existência de um nexo de causalidade entre o dano alegado e a decisão impugnada, nem procedeu a uma avaliação precisa do seu prejuízo.

- 46 Por último, a Comissão recorda que, segundo jurisprudência constante, a responsabilidade da Comunidade devido a actos normativos que implicam escolhas de política económica exige, para ser admitida, uma violação grave, por parte da Comunidade, de uma norma superior destinada a proteger os particulares (acórdãos do Tribunal de Justiça de 13 de Novembro de 1973, *Werhahn Hansamühle e o./Conselho*, 63/72 a 69/72, *Colect.*, p. 477; de 25 de Maio de 1978, *HNL e o./Conselho e Comissão*, 83/76 e 94/76, 4/77, 15/77 e 40/77, *Recueil*, p. 1209; de 4 de Outubro de 1979, *Ireks-Arkady/Conselho e Comissão*, 238/78, *Recueil*, p. 2955; e de 14 de Janeiro de 1987, *Zuckerfabrik Bedburg e o./Conselho e Comissão*, 281/84, *Colect.*, p. 49), e considera que essa condição não está preenchida no caso em apreço.

Apreciação do Tribunal

- 47 O Tribunal observa que, nos termos do artigo 215.º, segundo parágrafo, do Tratado CE, a existência de responsabilidade extracontratual da Comunidade pressupõe a reunião de um conjunto de condições que consistem na ilegalidade do comportamento censurado às instituições, na realidade do dano alegado e na existência de um nexo de causalidade entre esse comportamento e o prejuízo invocado (acórdãos do Tribunal de Justiça de 28 de Abril de 1971, *Lütticke/Comissão*, 4/69, *Colect.*, p. 111, n.º 10; de 2 de Julho de 1974, *Holtz & Willemsen/Conselho e Comissão*, 153/73, *Colect.*, p. 353, n.º 7; de 27 de Janeiro de 1982, *Birra Wührer e o./Conselho e Comissão*, 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 e 5/81, *Recueil*, p. 85, n.º 9, e *De Franceschi/Conselho e Comissão*, 51/81, *Recueil*, p. 117, n.º 9; de 15 de Janeiro de 1987, *GAEC de la Ségaude/Conselho e Comissão*, 253/84, *Colect.*, p. 123, n.º 9; e de 9 de Novembro de 1989, *Briantex e Di Domenico/CEE e Comissão*, 353/88, *Colect.*, p. 3623, n.º 8).

48 No caso em apreço, a recorrente sustenta que sofreu diversos prejuízos causados pela recusa ilegal da Comissão de financiar o seu projecto.

49 A este respeito, convém sublinhar que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça (acórdãos De Franceschi/Conselho e Comissão, n.º 9; e Birra Wührer e o./Conselho e Comissão, n.º 9, já referidos), o prejuízo cuja reparação se solicita deve ser real e certo. Ora, no caso em apreço, a realidade do prejuízo invocado pela recorrente depende do reconhecimento prévio do seu direito de beneficiar do financiamento comunitário, o qual só pode, todavia, ser concedido se, depois de exame, se afigurar que o seu projecto preenche todas as outras condições previstas pela Decisão 90/342. Como sublinha a Comissão, essa apreciação não foi ainda efectuada e só o pode ser no âmbito das medidas que envolvam a execução do acórdão do Tribunal de Primeira Instância e cuja adopção incumbe à Comissão, nos termos do artigo 176.º do Tratado. Assim, embora a ilegalidade da decisão impugnada, ocasionando a sua anulação, seja, em princípio, susceptível de dar origem à responsabilidade da Comunidade, essa responsabilidade só existirá efectivamente se for provado que, na falta de aplicação ilegal do critério relativo ao volume da sua produção anual, a recorrente teria beneficiado do financiamento comunitário que tinha solicitado porque preenchia as outras condições previstas pela Decisão 90/342.

50 Face ao que precede, o Tribunal considera que não pode, no estado actual, pronunciar-se quanto aos pedidos de indemnização da recorrente e que esses pedidos devem ser indeferidos por serem prematuros.

Quanto às despesas

51 Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se assim tiver sido requerido. Tendo a Comissão sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção)

decide:

- 1) A Decisão C (92) 2264 da Comissão, de 30 de Setembro de 1992, é anulada.
- 2) Os pedidos de indemnização são julgados improcedentes.
- 3) A Comissão é condenada nas despesas da instância.

Cruz Vilaça

Kirschner

Kalogeropoulos

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 18 de Maio de 1995.

O secretário

H. Jung

O presidente

J. L. Cruz Vilaça