

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quinta Secção)
31 de Maio de 2005 *

No processo T-272/02,

Comune di Napoli (Itália), representada por M. Merola, C. Tesauero, G. Tarallo e E. Barone, advogados,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por L. Flynn e A. Aresu, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida,

* Língua do processo: italiano.

que tem por objecto um pedido de anulação da decisão da Comissão resultante de uma carta dirigida, em 11 de Junho de 2002, ao Ministério da Economia e das Finanças italiano, que declara o encerramento de uma contribuição financeira concedida pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) (contribuição n.º 850503066) e que recusa implicitamente um pedido de rectificação das contas relativas a uma outra contribuição concedida pelo FEDER (contribuição n.º 850503067),

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

composto por: P. Lindh, presidente, R. García-Valdecasas e J. D. Cooke, juízes,

secretário: J. Palacio González, administrador principal,

vistos os autos e após a audiência de 6 de Julho de 2004,

profere o presente

Acórdão

Factos na origem do litígio

- ¹ Em 24 de Julho de 1981, a recorrente aprovou um projecto de construção de uma linha de metropolitano (linha 1) de ligação entre as estações Garibaldi e Colli

Aminei em Nápoles (Itália), apresentado pela sociedade Metropolitana di Napoli SpA. Entre outros, esta linha abrange um troço entre a estação de Dante e a estação Vanvitelli, no qual se sucedem as seguintes estações: Dante, Museo, Materdei, Salvator Rosa, Cilea e Vanvitelli.

2. Pela Decisão C (88) 0166/038 de 16 de Fevereiro de 1988 (a seguir «decisão de 16 de Fevereiro de 1988»), dirigida à República Italiana, a Comissão concedeu, em conformidade com os artigos 20.º, n.º 2, e 22.º, n.º 4, do Regulamento (CEE) n.º 1787/84 do Conselho, de 19 de Junho de 1984, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (JO L 169, p. 1; EE 14 F1 p. 88), na redacção dada pelo Regulamento (CEE) n.º 3641/85 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1985 (JO L 350, p. 40), uma contribuição do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) para a realização de uma parte daquele projecto, a saber, a construção do troço Museo-Cilea e da estação Materdei (a seguir «projecto n.º 850503067»). A contribuição elevava-se a 50% das despesas públicas elegíveis respeitantes ao projecto n.º 850503067 [fixadas em 156 963 000 000 liras italianas (ITL)], ou seja, a um montante máximo de 78 481 500 000 ITL (a seguir «contribuição n.º 850503067»). O custo do investimento total deste projecto foi estimado em 156 963 000 000 ITL.

3. Pela Decisão C (89) 2178/021, de 21 de Dezembro de 1989 (a seguir «decisão de 21 de Dezembro de 1989»), dirigida à República Italiana, a Comissão concedeu, ao abrigo das mesmas disposições do Regulamento n.º 1787/84, uma segunda contribuição do FEDER para a realização de outra parte do projecto de construção da linha 1, a saber, a construção do troço Dante-Museo e das estações de metropolitano Museo e Dante (a seguir «projecto n.º 850503066»). Esta contribuição ascendia a 35,22% das despesas públicas elegíveis do projecto n.º 850503066 (fixadas em 227 153 000 000 ITL), ou seja, portanto, a um máximo de 80 000 000 000 ITL (a seguir «contribuição n.º 850503066»). O custo do investimento total deste projecto estava estimado em 227 153 000 000 ITL.

- 4 Foi igualmente concedida uma contribuição do FEDER (contribuição n.º 850503068) para a construção do troço Cilea-Vanvitelli e das estações de metro Salvator Rosa e Cilea [Decisão C (87) 250/27 da Comissão, de 3 de Março de 1987]. Esta contribuição não está em causa no presente recurso.
- 5 A recorrente alega que, nas suas decisões relativas à aprovação do projecto de construção da linha 1, as autoridades italianas competentes [a saber, a recorrente, em 24 de Julho de 1981, o Ministério dos Transportes italiano, em 7 de Agosto de 1982, e a Região da Campania (Itália), em 2 de Fevereiro de 1983] «tinham preconizado, para a estação Museo (que se enquadrava [na contribuição n.º 850503066]), o estudo de uma solução alternativa em relação ao projecto apresentado inicialmente pela [Metropolitana di Napoli]». Procurava-se evitar que as obras respectivas fossem realizadas à superfície provocando perturbações graves na circulação rodoviária.
- 6 A recorrente adianta que, durante o ano de 1991 (refere-se, em especial, à «decisão municipal n.º 257, de 14 de Maio de 1991»), as autoridades mencionadas decidiram introduzir alterações no projecto inicial, que consistiam em colocar a estação de metro Museo no subsolo e deslocá-la para a estação de metro Dante. Estas alterações implicaram um alongamento do troço Museo-Materdei (que passou de 638 a 1 160 metros), um encurtamento do troço Dante-Museo (que passou de 450 a 405 metros) e um aumento do custo da obra.
- 7 Em 28 de Outubro de 1999, a autoridade de pagamento, no caso presente o departamento das políticas de desenvolvimento e de coesão do Ministério das Finanças italiano, apresentou à Comissão um pedido de pagamento do saldo da contribuição n.º 850503067. A autoridade de pagamento indicava que o custo de investimento total bem como as despesas públicas elegíveis para o projecto n.º 850503067 se elevavam a 225 473 000 000 ITL e que o saldo a pagar representava 15 696 300 000 ITL, ou seja, a diferença entre o montante máximo previsto na decisão de 16 de Fevereiro de 1988 (78 481 500 000 ITL) e o montante já pago como contribuição (62 785 200 000 ITL).

- 8 Na mesma data, a autoridade de pagamento apresentou igualmente à Comissão um pedido de pagamento da segunda parcela da contribuição n.º 850503066.
- 9 Em 7 de Abril de 2000, foi definitivamente encerrada a contribuição n.º 850503067 (v. n.º 12, *infra*).
- 10 Em 26 de Fevereiro de 2001, a autoridade de pagamento enviou à Comissão um documento relativo à contribuição n.º 850503066 designado «extracto da ficha de controlo de 11 de Janeiro de 2001». Este documento afirma designadamente:

«8. Considerações acerca das obras efectuadas e acerca dos financiamentos concedidos pelo FEDER

A contribuição [...] n.º 850503066 [...] foi concedida, tendo em vista a construção da linha 1 do metropolitano de Nápoles, até ao montante máximo de 80 mil milhões de [ITL], e respeita às seguintes obras:

— estação Museo

— estação Dante

— túnel da linha Museo-Dante.

O custo do investimento foi estimado, à data da decisão comunitária, em 227,153 mil milhões de [ITL].

Tinha sido previsto realizar a estação Museo e os túneis Dante-Museo ‘a céu aberto’, o que iria impedir a circulação rodoviária em vias públicas importantes durante toda a duração da obra [...]

Considerando que essa solução era incompatível com os problemas de tráfego da cidade, o Ministério dos Transportes, a Região da Campania e a [recorrente] solicitaram que fosse adoptada uma variante do projecto de construção da estação Museo e dos túneis Dante-Museo, que implicava a sua realização no subsolo, não interrompendo, desta forma, o tráfego a superfície durante a execução da obra, e, por conseguinte, a construção subterrânea da estação Museo.

Tendo em consideração a inclinação máxima das vias naquela linha, o abaixamento do nível da obra tornou necessário o prolongamento do troço de túnel a montante da estação Museo (troço Materdei-Museo, que se incluía no objecto da contribuição [...] n.º 850503067).

O desenho que figura em anexo [...] ilustra claramente a alteração do traçado e a deslocação da estação Museo.

Esta deslocação provocou o encurtamento do troço Museo-Dante (que é abrangido pela decisão objecto do presente relatório).

Na altura do apuramento das despesas realizadas respeitantes ao troço Materdei-Museo [contribuição n.º 850503067], os custos incorridos com o prolongamento da linha a montante da estação Museo (os quais, como decorre do exposto, resultaram do abaixamento do nível da estação Museo) foram imputados a este último troço, o que elevou o custo global deste último a 225 795 934 379 ITL, comparado com uma despesa prevista, no momento da decisão comunitária, de 156 963 000 000 ITL, representando um custo adicional de 68 832 934 379 ITL.

Importa observar que i) o desdobramento em troços é puramente financeiro, dado que se trata de um projecto único [e que os troços] estão estreitamente ligados entre eles, tanto do ponto de vista da sua realização, como do ponto de vista funcional; ii) a imputação das despesas apresentadas para o prolongamento do troço a montante da estação Museo pode atribuir-se ao abaixamento do nível desta estação e à sua deslocação física; iii) esta deslocação implicou um encurtamento da linha Museo-Dante (que passou de 450 a 405 metros); iv) o comprimento total dos túneis respeitantes a esses dois troços (1 160 + 405 metros = 1 565 metros) é, tal como resulta do esquema em anexo [...], superior ao previsto nos projectos inicialmente aprovados (638 metros + 450 metros = 1 088 metros); v) o facto de nos documentos justificativos as despesas respeitantes a esse prolongamento terem sido imputadas ao troço Materdei-Museo e não ao troço Museo-Dante (que compreende o custo da realização da estação Museo) deveu-se a um erro causado pela designação das decisões FEDER; vi) a reatribuição da imputação da despesa relativa ao prolongamento em causa do troço Materdei-Museo ao troço Dante-Museo tem como consequência que o pedido FEDER n.º 850503067 (já encerrado) representa, de qualquer modo, um custo adicional significativo; vii) se aquela reafecção se revelasse inaceitável, os documentos justificativos do pedido FEDER n.º 850503066 em causa seriam insuficientes para absorver a integralidade do financiamento, o que implicaria que uma parte da intervenção global ficaria desprovida de cobertura financeira; viii) a intervenção no seu conjunto seria penalizada sem justificação: perda de uma parcela da contribuição (respeitante ao pedido FEDER n.º 850503066) não obstante o facto de o projecto global necessitar de obras mais importantes e de a despesa total realizada se ter revelado superior à despesa prevista e aprovada.

Tendo em consideração estes elementos, consideramos ser lógico, aceitável e justificado o pedido formulado pela [recorrente] a fim de apurar a parcela das despesas respeitantes ao abaixamento do nível da estação Museo, as quais tinham sido anteriormente imputadas à decisão FEDER n.º 850503067, no âmbito da presente intervenção.»

- 11 No mesmo documento, a autoridade de pagamento previa duas hipóteses de «certificação financeira» para a contribuição n.º 850503066, conforme a «redistribuição das despesas» fosse recusada ou aceite. Na primeira hipótese («sem redistribuição das despesas»), as despesas totais elegíveis efectuadas à data do controlo elevavam-se a 187 181 583 042 ITL e o saldo da contribuição representava 1 161 353 547 ITL. Na segunda hipótese («com redistribuição das despesas»), as despesas totais à data do controlo e o saldo representavam, respectivamente, 230 957 083 117 ITL e 15 236 000 000 ITL.

- 12 Por ofício de 7 de Março de 2001, a Comissão respondeu à carta referida de 26 de Fevereiro de 2001. O ofício referia:

«[...]

As contribuições n.º 850503066 e n.º 850503067 dizem respeito a dois pedidos distintos das autoridades italianas e, conseqüentemente, a duas decisões comunitárias distintas [respectivamente, as decisões C (89) 2178 021, de 21 de Dezembro de 1989, e C (88) 0166 038, de 16 de Fevereiro de 1988].

Não resulta da documentação na posse do nosso serviço que as autoridades italianas tenham transmitido em tempo útil as alterações ao projecto, as quais provocaram alterações nos enquadramentos financeiros respectivos.

O Regulamento Financeiro da Comissão impõe que os compromissos orçamentais correspondam exactamente aos pagamentos efectuados, bem como aos compromissos jurídicos decorrentes das decisões específicas da Comissão.

O encerramento da contribuição n.º 850503067 teve lugar em 7 de Abril de 2000 com base no pedido de pagamento final apresentado pelo vosso Ministério em 28 de Outubro de 1999.

À luz do exposto, consideramos que o apuramento definitivo da contribuição n.º 850503066 deverá ser efectuado com base na hipótese 1 (sem 'redistribuição de despesas'), constante da página 7 do extracto do relatório de controlo que figura em anexo à vossa carta supramencionada.

[...]»

¹³ Em 26 de Março de 2001, a autoridade de pagamento apresentou à Comissão um pedido de pagamento do saldo da contribuição n.º 850503066 no montante de 15 236 000 000 ITL, indicando um montante total de despesas públicas elegíveis de 227 153 000 000 ITL e um custo total de investimento de 230 957 000 000 ITL.

- 14 Na mesma data, a autoridade de pagamento apresentou igualmente à Comissão um pedido de pagamento do saldo da contribuição n.º 850503067 destinado a substituir o pedido de 28 de Outubro de 1999. O novo saldo reclamado elevava-se a 15 696 300 000 ITL, mas o custo total de investimento e de despesas públicas elegíveis não representavam mais do que, respectivamente, 185 252 000 000 ITL e 156 963 000 000 ITL. A recorrente sublinhou na audiência que, com o pedido, a autoridade de pagamento pretendia obter uma rectificação não do saldo desta contribuição, mas da certificação das despesas públicas elegíveis da mesma contribuição.
- 15 Numa reunião realizada em 2 de Abril de 2001, a Comissão confirmou à autoridade de pagamento a posição expressa no seu ofício de 7 de Março de 2001.
- 16 Em 11 de Maio de 2001, a Comissão apresentou à autoridade de pagamento uma proposta de encerramento da contribuição n.º 850503066 «alicerçada na posição adoptada [...] no seu ofício [...] de 7 de Março de 2001 e confirmada no decurso da reunião de [2 de Abril de 2001]». Esta proposta baseava-se nas despesas públicas elegíveis no montante de 187 181 583 042 ITL e numa contribuição do FEDER no montante de 65 922 645 280 ITL (em lugar das 80 000 000 000 ITL inicialmente previstas), correspondente a 35,22% do montante de despesas públicas elegíveis. A Comissão convidava as autoridades em causa a comunicarem-lhe as suas eventuais observações num prazo de três semanas.
- 17 A autoridade de pagamento da Região da Campania apresentou as suas observações à Comissão, respectivamente, por cartas de 21 de Maio e de 5 de Junho de 2001.
- 18 Por ofício de 12 de Setembro de 2001, dirigido à República Italiana, a Comissão confirmou a proposta apresentada no seu ofício de 11 de Maio de 2001 e solicitou às autoridades italianas que dessem a conhecer a sua posição definitiva no prazo de dois meses.

- 19 Por carta de 6 de Dezembro de 2001, a recorrente expressou à Comissão o seu «total e firme desacordo em relação à proposta de encerramento da contribuição [n.º 850503066]».
- 20 Num relatório de 13 de Março de 2002, elaborado na sequência de um pedido de informações por parte da Comissão, a autoridade de pagamento declarou que não existia uma sobreposição entre as despesas relativas à contribuição n.º 850503066 e as despesas relativas à contribuição n.º 850503067. A autoridade de pagamento declarou que o montante de 40 221 000 000 ITL, correspondente à diferença entre o custo de investimento total do projecto n.º 850503067 declarado na sua carta de 28 de Outubro de 1999 (225 473 000 000 ITL) e o custo declarado no pedido de rectificação de 26 de Março de 2001 (185 252 000 000 ITL), correspondia aos seguintes custos: obras de prolongamento do túnel Materdei-Museo, obras de consolidação na sequência deste prolongamento e custos de concessão relativos a estas obras de prolongamento e de consolidação.
- 21 No seu relatório, a autoridade de pagamento salientou igualmente que o pedido de rectificação de 26 de Março de 2001 se devia à «necessidade de transferir a imputação dos custos do prolongamento do túnel Materdei-Museo [...] para o financiamento visado pela contribuição FEDER n.º 850503066, na medida em que o prolongamento se ficou a dever ao abaixamento e deslocação da estação Museo». A autoridade de pagamento concluiu que o pedido de pagamento do saldo da contribuição n.º 850503066, constante da carta de 26 de Março de 2001 (v. n.º 13, *supra*), era «plenamente justificado».
- 22 Por ofício de 11 de Junho de 2002, cuja cópia foi enviada à recorrente a 26 de Junho de 2002, a Comissão informou a autoridade de pagamento da «[sua] decisão definitiva [...] de encerrar [a contribuição n.º 850503066] em conformidade com as indicações do seu ofício de 11 de Maio de 2001» (a seguir «decisão impugnada»). A Comissão observava em particular:

«Resulta [do relatório de 13 de Março de 2002] que as despesas no montante de 39 971 416 958 ITL declaradas anteriormente no âmbito [da contribuição n.º 850503067] foram reimputadas na declaração final [da contribuição n.º 850503066]. Estas despesas dizem respeito ao prolongamento do túnel Museo-Materdei.

A Comissão sustenta que essas despesas não podem ser imputadas [à contribuição n.º 850503066] pelos motivos que se seguem:

- as decisões da Comissão relativas às [contribuições n.º 850503066 e n.º 850503067] prevêem uma distinção física precisa:
- a decisão [...] de 21 de Dezembro de 1989 prevê uma contribuição do FEDER para as obras a realizar no troço Dante-Museo, compreendendo as estações Dante e Museo [contribuição n.º 850503066];
- a decisão [...] de 16 de Fevereiro de 1988 prevê uma contribuição do FEDER para as obras a realizar no troço Museo-Cilea, compreendendo a estação Materdei mas excluindo as estações S. Rosa e Cilea [contribuição n.º 850503067];
- as obras mencionadas de prolongamento do túnel Museo-Materdei foram claramente realizadas no troço Museo-Cilea, dizendo, portanto, respeito [à contribuição n.º 850503067] e estando abrangidas pela decisão de 16 de Fevereiro de 1988;

— resulta claramente dos documentos à nossa disposição que a alteração do projecto de finais de 1988/início de 1989 teve por efeito o aumento da despesa a cargo [da contribuição n.º 850503067] e que as despesas relativas ao prolongamento do túnel Materdei-Museo não foram incluídas no custo da intervenção em causa.»

23 Em 3 de Setembro de 2002, a recorrente apresentou à Comissão um pedido de rectificação do pagamento definitivo do saldo da contribuição n.º 850503066, ao abrigo do artigo 32.º, n.º 5, do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999, que estabelece disposições gerais sobre os Fundos estruturais (JO L 161, p. 1), e pediu que fosse acolhido o «pedido de rectificação das contas relativas [à contribuição n.º 850503067] apresentado pelas autoridades italianas em 26 de Março de 2001». Em resposta a uma questão do Tribunal no âmbito das medidas de organização do processo, a recorrente informou de que, por nota de 25 de Setembro de 2002, a Comissão lhe comunicara que mantinha a posição expressa na decisão impugnada.

Tramitação processual e pedidos das partes

24 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 4 de Setembro de 2002, a recorrente interpôs o presente recurso.

25 A Comissão não apresentou a contestação no prazo previsto. Todavia, não tendo a recorrente pedido ao Tribunal que desse provimento aos seus pedidos, nos termos do artigo 122.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, concedeu-se um novo prazo à Comissão para a apresentação da contestação.

26 Em 19 de Dezembro de 2002, a Comissão apresentou a sua contestação, na qual se limitou às considerações que se seguem:

«1. Por recurso de 6 de Setembro de 2002, inscrito no mesmo dia no registo do Tribunal, [a recorrente] apresentou um pedido de anulação da [decisão impugnada].

2. Na introdução da petição (n.ºs 1 a 4, páginas 3 a 4), a [recorrente] afirma que apresentou, em 3 de Setembro de 2002, um pedido administrativo de rectificação da decisão impugnada, nos termos das disposições em vigor na matéria, e que espera o resultado. Neste contexto, a recorrente precisa que apresentou ‘o presente recurso a título cautelar’, a fim de evitar que o prazo de recurso expirasse e que se reserva ‘a possibilidade de desistir do caso em apreço caso a Comissão decida reabrir o processo relativo [à contribuição n.º 850503066] e acolher, simultaneamente, [...] o pedido de rectificação do saldo relativo [à contribuição n.º 850503067] que tinha sido apresentado pela autoridade de pagamento em 26 de Março de 2001’.

3. A esse respeito, a Comissão reconhece que os serviços competentes da Direcção-Geral ‘Política regional’ e [a recorrente] estabeleceram contactos para estudar as possibilidades de encontrar uma solução extrajudicial para o litígio. Nestas circunstâncias, espera-se que estejam brevemente reunidas as condições para que [a recorrente] possa desistir do caso vertente com razoabilidade e para que o Tribunal possa ordenar o cancelamento do presente processo no registo sem se pronunciar sobre o objecto do litígio.

4. Entretanto, sugere-se ao Tribunal, com o acordo da [recorrente], que suspenda a instância nos termos do artigo 77.º, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal.»

27 Por despacho de 10 de Março de 2003, o presidente da Quinta Secção do Tribunal de Primeira Instância decidiu, de acordo com o artigo 77.º, alínea c) do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, suspender a instância até 15 de Maio de 2003.

28 Por carta de 9 de Maio de 2003, a recorrente declarou que renunciava a apresentar réplica.

29 A título das medidas de organização previstas no artigo 64.º do Regulamento de Processo, o Tribunal de Primeira Instância, por cartas de 26 de Setembro de 2003, 8 de Dezembro de 2003 e 6 de Abril de 2004, solicitou que a recorrente apresentasse determinados documentos e respondesse a questões. A recorrente respondeu a estes pedidos dentro dos prazos fixados.

30 A fase escrita foi encerrada em 23 de Dezembro de 2003.

31 Na audiência de 6 de Julho de 2004, as partes foram ouvidas nas suas alegações e responderam às perguntas do Tribunal.

32 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal de digne:

- anular a decisão impugnada;

- condenar a Comissão nas despesas.

33 A Comissão formula os pedidos da forma seguinte:

«A Comissão tem a honra de concluir que deseja:

- que sejam rapidamente preenchidas as condições para que [a requerente] possa desistir do caso em apreço com razoabilidade;

- que o Tribunal de Primeira Instância não seja obrigado a pronunciar-se sobre o objecto do litígio e possa cancelar o processo no registo;

- que, entretanto, o Tribunal de Primeira Instância possa suspender a instância;

- que o Tribunal de Primeira Instância se pronuncie sobre as despesas em conformidade com o Regulamento de Processo do Tribunal.»

Questão de direito

Observações preliminares

- 34 É conveniente formular algumas observações preliminares acerca do objecto das contribuições n.º 850503066 e n.º 850503067 e das decisões de 16 de Fevereiro de 1988 e 21 de Dezembro de 1989.
- 35 De facto, em grande parte, a recorrente baseia o seu recurso na premissa de que as contribuições do FEDER, acordadas para o caso em apreço, possuem um «carácter único». A recorrente defende que «a linha [Dante-Vanvitelli] deve ser considerada, na sua totalidade, como um projecto único sob o ponto de vista técnico, funcional e económico» e que o desmembramento desta linha em três troços, a saber, os troços Dante-Museo, Museo-Cilea e Cilea-Vanvitelli resulta de «considerações puramente financeiras relacionadas com a progressão da obra e, conseqüentemente, com as modalidades de pagamento dos fundos estruturais».
- 36 Estas afirmações não podem ser aceites. De facto, resulta claramente dos autos que cada um destes três troços, mesmo inscrevendo-se num projecto de investimento mais vasto (a saber, para além do troço Dante-Vanvitelli, a construção da linha 1), constituía uma acção distinta e que cada acção beneficiava de uma contribuição financeira específica do FEDER. Estas contribuições financeiras tinham sido concedidas por três decisões separadas da Comissão, adoptadas em datas diferentes,

que previam níveis de intervenção diferentes, decisões que se haviam seguido a três pedidos separados das autoridades italianas.

37 Deste modo, no que respeita em particular à contribuição n.º 850503066, esta constituiu o objecto da decisão de 21 de Dezembro de 1989, adoptada no seguimento do pedido n.º 85/IT/03/064/CA das autoridades italianas de 18 de Novembro de 1985. O projecto para o qual esta contribuição foi concedida consistia na construção das estações Dante e Museo, bem como do troço entre estas estações. A realização deste projecto havia inicialmente sido fixada para o período entre 1 de Novembro de 1989 e 30 de Junho de 1994. O nível da intervenção correspondia a 35,22% do montante das despesas públicas anunciado para esta obra.

38 A contribuição n.º 850503067, por sua vez, foi o objecto da decisão de 16 de Fevereiro de 1988, adoptada no seguimento do pedido n.º 85/IT/03/065/CA das autoridades italianas de 18 de Novembro de 1985. O projecto para o qual esta contribuição foi concedida consistia na construção da estação Materdei e do troço Museo-Cilea. A realização deste projecto havia inicialmente sido fixada para o período entre Dezembro de 1987 e Dezembro de 1990. As tarefas de intervenção correspondiam a 50% do montante das despesas públicas anunciadas para essa obra.

39 A recorrente apresenta três fundamentos em apoio do presente recurso. O primeiro refere-se à violação do princípio da protecção da confiança legítima, o segundo à violação de um «princípio da equidade material» e o terceiro a uma falta de fundamentação.

40 Convém analisar, em primeiro lugar, o fundamento relativo a uma violação de um «princípio da equidade material».

Sobre o segundo fundamento, relativo à violação de um «princípio da equidade material»

41 A recorrente reafirma, antes de mais, que a construção dos troços Dante-Museo e Museo-Materdei se inscrevia no âmbito de um único projecto, «indissociável do ponto de vista técnico, funcional e económico».

42 A recorrente dá, de seguida, as seguintes explicações:

- inicialmente, a autoridade de pagamento limitava-se a repartir as despesas totais elegíveis «com base na localização dos trabalhos sem ter em conta a variante realizada», o que tinha implicado um aumento considerável do «investimento imputável, segundo essa lógica, ao troço Museo-Materdei» e, consequentemente, uma «diminuição drástica e injustificada da percentagem de co-financiamento [da contribuição n.º 850503067]»;

- visto que uma alteração da repartição do «crédito global» entre as duas contribuições em causa, mediante a atribuição à contribuição n.º 850503067 de uma parte do crédito concedido pela contribuição n.º 850503066 exigiria a adopção, pela Comissão, de uma nova decisão, a autoridade de pagamento preferiu pedir uma rectificação da declaração da contribuição n.º 850503067, tendo em vista retirar-lhe as despesas provocadas pelo alongamento do troço e imputá-las à contribuição n.º 850503066;

- a autoridade de pagamento considerava, de facto, que «essas despesas também podiam ser imputadas com base no critério funcional em vez do critério relacionado com a localização dos trabalhos [na contribuição n.º 850503066], já

que elas tinham sido realizadas [...] no âmbito da alteração do projecto respeitante à estação Museo, que se enquadrava na [contribuição n.º 850503066]»;

- consequentemente, a autoridade de pagamento, no seu pedido de pagamento do saldo da contribuição n.º 850503066, indicou despesas totais no montante de 230 957 000 000 ITL e, simultaneamente, solicitou a rectificação das contas da contribuição n.º 850503067;
- enquanto, por um lado, o aumento das despesas declaradas como elegíveis no âmbito da contribuição n.º 850503067 não conduziu a um aumento do montante desta contribuição, pelo contrário, o encurtamento do troço Dante-Museo implicou uma diminuição do montante da contribuição n.º 850503066.

43 Tendo em consideração estes diferentes elementos, a recorrente considera que a Comissão deu provas de um formalismo excessivo e injustificado ao recusar o pedido de rectificação supramencionado e ao reduzir o montante da contribuição n.º 850503066 «em razão da insuficiência das despesas elegíveis (na medida em que estas já tinham sido incorrectamente imputadas [à contribuição n.º 850503067]), não obstante o facto de a despesa global se ter revelado superior à prevista e apesar de se ter reconhecido que as obras foram realizadas em conformidade com o projecto». Sustenta que, ao proceder deste modo, a Comissão cometeu uma evidente violação do «princípio da equidade material».

44 A recorrente acrescenta que, se a Comissão tivesse realmente considerado inaceitável o «critério funcional de imputação de despesas» aplicado pela autoridade de pagamento no pedido em rectificação, deveria tê-lo assinalado em tempo útil às autoridades italianas, indicando o procedimento correcto a seguir. A recorrente considera que a Comissão poderia ter encontrado uma solução para este problema puramente formal, evitando assim prejudicar a recorrente.

- 45 O Tribunal considera que, ao contrário do que é alegado pela recorrente, a decisão impugnada é plenamente justificada e que não padece de um formalismo excessivo.
- 46 Em particular, a necessidade de garantir o bom funcionamento do sistema de contribuições financeiras comunitárias e uma gestão financeira sã dos fundos comunitários justifica esta decisão. Ela obedece ao princípio segundo o qual o quadro jurídico e financeiro de cada contribuição é estritamente definido pela decisão comunitária que concede a contribuição.
- 47 Tal como a Comissão salientou com razão na decisão impugnada, as decisões de 16 de Fevereiro de 1988 e 21 de Dezembro de 1989 prevêem uma «distinção física bem precisa». De facto, resulta dos autos que as obras relativas ao projecto n.º 850503067, abrangido pela decisão de 16 de Fevereiro de 1988, diziam respeito à realização do troço Museo-Cilea, compreendendo a estação Materdei, mas excluindo as estações Salvator Rosa e Cilea, e que as obras respeitantes ao projecto n.º 850503066, abrangido pela decisão de 21 de Dezembro de 1989, diziam respeito à realização do troço Dante-Museo, compreendendo estas duas últimas estações.
- 48 Resulta igualmente dos autos (v., em especial, o documento intitulado «extracto da ficha de controlo de 11 de Janeiro de 2001» mencionado no n.º 10, *supra*, e o relatório de 13 de Março de 2002 da autoridade de pagamento mencionado no n.º 20, *supra*) que as despesas em causa no presente processo correspondem em exclusivo às obras realizadas para além da estação Museo, relativas ao prolongamento da linha Museo-Materdei.
- 49 É, portanto, indubitável que estas despesas e obras se enquadram no projecto n.º 850503067 e não do projecto n.º 850503066. Foi, aliás, assim que, originariamente, o entendeu a autoridade de pagamento, indicando no seu pedido

de pagamento do saldo da contribuição n.º 850503067 de 28 de Outubro de 1999 um montante de 225 473 000 000 ITL, representando o custo de investimento total e as despesas públicas elegíveis, ou seja, um montante que integrava as despesas em causa.

50 Visto que a decisão de 16 de Fevereiro de 1988 previa uma contribuição no montante máximo de 78 481 500 000 ITL, a Comissão podia limitar-se a pagar este montante, apesar das despesas públicas totais, para o projecto n.º 850503067, se terem revelado mais elevadas do que o previsto inicialmente.

51 Do mesmo modo, visto que as despesas em causa no presente processo não podiam ser imputadas ao projecto n.º 850503066 e já tinham sido incluídas no projecto n.º 850503067, encerrado desde Abril de 2000, a Comissão não podia aceitar a hipótese «com redistribuição das despesas» apresentada pela autoridade de pagamento em 26 de Fevereiro de 2001. A Comissão teve, pois, razão ao fixar o montante da contribuição n.º 850503066 em 65 922 645 280 ITL, isto é, 35,22% das despesas públicas elegíveis (187 181 583 042 ITL).

52 O Tribunal considera, além disso, que a abordagem seguida no caso em apreço pela autoridade de pagamento, assente na apresentação de um simples pedido de rectificação da declaração das despesas relativas ao projecto n.º 850503067, no sentido de tentar conseguir o pagamento da totalidade do montante máximo de 80 000 000 000 ITL visado pela decisão de 21 de Dezembro de 1989, não era regular.

53 Por um lado, de facto, este pedido foi apresentado num momento em que a contribuição n.º 850503067 tinha sido definitivamente encerrada há já quase um ano e as despesas públicas em causa tinham sido imputadas ao projecto n.º 850503067.

- 54 Por outro lado, um simples pedido de rectificação da declaração, mesmo se apresentado em tempo útil antes do encerramento da contribuição n.º 850503067, não permitiria, de qualquer forma, obter o resultado esperado pela recorrente. Na realidade, tal como a Comissão referiu em várias ocasiões na audiência, as autoridades italianas competentes deveriam ter apresentado à Comissão, o mais tardar no momento em que aprovaram as alterações ao troço Dante-Vanvitelli, um pedido formal de alteração das decisões de 16 de Fevereiro de 1988 e 21 de Dezembro de 1989, prevendo uma nova estimativa do custo de investimento total e das despesas públicas elegíveis de cada um dos dois projectos em causa. Semelhante pedido permitiria proceder a uma redefinição das obras relativas a cada um dos dois projectos ou a um ajuste do montante das duas contribuições financeiras.
- 55 Ora, é forçoso reconhecer que, no caso em apreço, tal pedido formal nunca foi apresentado. A carta da Metropolitana de Napoli à Comissão, de 8 de Novembro de 1988, apresentada pela recorrente em resposta a uma questão escrita do Tribunal, não podia ser considerada suficiente para esse efeito, tratando-se de uma mera apresentação do estado de progressão das obras nos diferentes troços que compõem a linha 1. No que se refere particularmente ao troço Museo-Materdei, essa sociedade limita-se, no essencial, a mencionar que a recorrente tem a intenção de aprovar o «projecto de variante».
- 56 Mais do que isso, a recorrente não apresentou o menor elemento de prova em apoio da sua alegação segundo a qual a Comissão «foi informada permanentemente das alterações ao projecto original provocadas pela variante [em causa]». Os elementos que a recorrente comunicou ao Tribunal em resposta a um pedido escrito de esclarecimentos sobre este ponto são, quando muito, susceptíveis de provar que, no momento da apresentação dos pedidos de atribuição de contribuições do FEDER pelas autoridades italianas, a Comissão foi informada de que a possibilidade de não realizar os trabalhos de construção da estação Museo à superfície tinha sido estudada alguns anos antes. No que diz respeito à «decisão municipal» a que a recorrente faz referência no âmbito do seu primeiro fundamento (v. n.º 61, *infra*), e

que, com toda a probabilidade, é a decisão municipal n.º 257, de 14 de Maio de 1991 (v. n.º 6, *supra*), basta constatar que, para além de não figurar nos autos, nada permite crer que tenha sido dada a conhecer à Comissão em qualquer momento.

57 Finalmente, o Tribunal considera que a recorrente não pode acusar seriamente a Comissão de não ter informado em tempo útil as autoridades italianas de que o critério de imputação das despesas que elas preconizavam não era regular e de não lhes ter indicado o procedimento correcto a seguir. Resulta, de facto, do *dossier* que a autoridade de pagamento só em 26 de Fevereiro de 2001 (v. n.º 10, *supra*) apresentou pela primeira vez à Comissão as suas duas hipóteses de imputação de despesas. Ora, logo em 2 de Abril seguinte, a Comissão teve uma reunião com a autoridade de pagamento, na qual lhe recordou os motivos pelos quais considerava que a hipótese «com redistribuição de despesas» devia ser rejeitada. Além disso, em 11 de Maio de 2001, a Comissão enviou à autoridade de pagamento uma proposta no sentido do encerramento da contribuição n.º 850503066, referindo-se expressamente ao seu ofício de 7 de Março de 2001 e à reunião de 2 de Abril de 2001 (v. n.º 16, *supra*).

58 Decorre das considerações precedentes que o fundamento baseado numa violação de um «princípio da equidade material» não pode ser acolhido.

Quanto ao primeiro fundamento, baseado na violação do princípio da protecção da confiança legítima

59 A recorrente afirma que a Comissão violou o princípio da protecção da confiança legítima ao reduzir o montante da contribuição n.º 850503066 em relação ao que tinha sido previsto na decisão de 21 de Dezembro de 1989 e ao recusar o pedido de rectificação relativo à contribuição n.º 850503067.

60 A recorrente sustenta que a Comissão, com o seu comportamento anterior, fez nascer a esperança fundada de que lhe seria paga a totalidade da contribuição n.º 850503066.

61 Em apoio desta afirmação, a recorrente invoca os seguintes elementos:

- a «decisão municipal relativa à alteração do projecto de construção da estação Museo e do túnel respeitante ao itinerário Museo-Materdei» foi comunicada à Comissão;

- esta foi, portanto, informada da necessidade técnica de deslocar a estação Museo no sentido da estação Dante, o que implicaria, por um lado, um encurtamento do troço Dante-Museo e um prolongamento do troço Museo-Materdei, bem como do respectivo túnel, e, por outro lado, um aumento do comprimento total do itinerário;

- a Comissão nunca se opôs a esta alteração do projecto nem pôs em questão a sua pertinência do ponto de vista técnico e a sua «justificação económica»;

- a Comissão nunca referiu que a realização da alteração, «devido ao desdobramento do projecto em duas intervenções — do ponto de vista financeiro —, provocaria uma redução da contribuição total, apesar do aumento do investimento»;

- as obras foram totalmente realizadas, segundo as modalidades e dentro dos prazos previstos;

- as despesas totais da construção do troço Dante-Vanvitelli não foram inferiores, mas, pelo contrário, foram superiores às despesas inicialmente previstas;

- a recorrente nunca pretendeu que a Comissão participasse nas despesas suplementares ligadas à alteração ao projecto, mas somente que a Comissão pagasse a totalidade do montante inicialmente previsto da contribuição.

⁶² A este propósito, o Tribunal recorda que, nos termos da jurisprudência, o direito de invocar a protecção da confiança legítima é facultado a qualquer operador económico no qual uma instituição tenha feito nascer expectativas fundadas (acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 14 de Julho de 1997, Interhotel/Comissão, T-81/95, Colect., p. II-1265, n.º 45, e de 29 de Setembro de 1999, Sonasa/Comissão, T-126/97, Colect., p. II-2793, n.º 33).

⁶³ No caso vertente, os elementos invocados pela recorrente não eram susceptíveis de lhe criar esperanças fundadas de que beneficiaria da totalidade do montante previsto na decisão de 21 de Dezembro de 1989.

⁶⁴ De facto, tal como já se referiu no n.º 56, *supra*, não está de nenhuma forma demonstrado que a «decisão municipal relativa à alteração do projecto de construção da estação Museo e do túnel respeitante ao itinerário Museo-Materdei»

tenha sido comunicada à Comissão. De maneira mais geral, não se demonstrou que as autoridades italianas competentes tivessem informado a Comissão, em tempo útil e com a precisão que esta tem o direito de esperar dos beneficiários das contribuições, das modificações aos projectos em questão. A inexistência de objecções por parte da Comissão a essas modificações não deve ser interpretada, nestas circunstâncias, como uma aceitação da sua parte de que determinadas despesas públicas claramente enquadradas no projecto n.º 850503067 pudessem, não obstante, ser imputadas ao projecto n.º 850503066.

65 A atitude da Comissão podia tanto menos ser interpretada deste modo quanto fora a própria autoridade de pagamento que, no seu pedido de pagamento do saldo da contribuição n.º 850503067 de 28 de Outubro de 1999, tinha atribuído as despesas públicas referidas ao projecto n.º 850503067, aguardando até ao dia 26 de Fevereiro de 2001 para invocar a sua tese segundo a qual as despesas se enquadravam, na realidade, no projecto n.º 850503066.

66 Em todo o caso, como já se afirmou no n.º 54, *supra*, o resultado esperado pela recorrente só poderia, em todo o caso, ser alcançado na sequência de um pedido formal de alteração das decisões de 16 de Fevereiro de 1988 e de 21 de Dezembro de 1989, que nunca foi apresentado no caso vertente.

67 Resulta do exposto que o fundamento baseado na violação do princípio da protecção da confiança legítima não é procedente.

Quanto ao terceiro fundamento, baseado na falta de fundamentação

68 A recorrente sustenta que a decisão impugnada carece de fundamentação suficiente.

- 69 Em primeiro lugar, a recorrente alega que, nessa decisão, a Comissão não expôs de forma clara e inequívoca os motivos da recusa do pedido de rectificação da declaração da contribuição n.º 850503067 nem indicou as razões pelas quais considerava que o aumento das despesas criadas com a alteração do projecto devia ser imputado a esta contribuição em vez de o ser à contribuição n.º 850503066.
- 70 Em segundo lugar, a recorrente sustenta que a decisão impugnada não evidencia claramente os motivos que justificaram a redução da contribuição n.º 850503066 em relação ao montante inicialmente atribuído. Em apoio desta acusação, invoca o acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de Junho de 1992, *Cipeke/Comissão* (C-189/90, Colect., p. I-3573, n.ºs 16 a 18), e o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 6 de Dezembro de 1994, *Lisrestal e o./Comissão* (T-450/93, Colect., p. II-1177).
- 71 A esse respeito, cabe recordar que, de acordo com jurisprudência constante, a fundamentação duma decisão individual deve deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, a argumentação da instituição, autora do acto, por forma a permitir aos interessados conhecer as razões da medida adoptada e ao tribunal competente exercer o seu controlo. A existência de fundamentação adequada deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso em apreço. Não é exigido que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um acto satisfaz as exigências do artigo 253.º CE deve ser apreciada à luz não somente do teor do acto em causa mas também do contexto em que o mesmo foi adoptado (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de Abril de 1998, *Comissão/Sytraval e Brink's France*, C-367/95 P, Colect., p. I-1719, n.º 63, e a jurisprudência citada).
- 72 Resulta manifestamente da decisão impugnada que a Comissão considerou que a decisão de 21 de Dezembro de 1989 visava as obras a realizar no troço Dante-Museo, enquanto que a decisão de 16 de Fevereiro de 1988 visava as obras a realizar no troço Museo-Cilea e que as despesas em causa no presente processo deviam ser exclusivamente imputadas à contribuição n.º 850503067, dado que diziam respeito

às obras efectuadas neste último troço. Resulta também claramente da decisão impugnada que a Comissão considerou que, nessas circunstâncias, essas despesas deviam ser deduzidas das despesas declaradas no âmbito da contribuição n.º 850503066, o que teve necessariamente como consequência a redução do montante inicialmente acordado para essa contribuição.

- 73 Importa sublinhar, além disso, que, no seu ofício de 7 de Março de 2001 (v. n.º 12, *supra*), a Comissão tinha já chamado a atenção para o carácter distinto das contribuições n.º 850503066 e n.º 850503067 e das suas decisões relativas à sua concessão, bem como para o facto de as autoridades italianas não a terem informado em tempo útil das alterações ao projecto de construção da linha Dante-Vanvitelli.
- 74 Resulta do exposto que o fundamento baseado numa falta de fundamentação não pode ser acolhido.
- 75 À luz do exposto, é negado provimento ao recurso.

Quanto às despesas

- 76 Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. No presente processo, a Comissão solicitou ao Tribunal de Primeira Instância que decidisse sobre as despesas «em conformidade com o Regulamento de Processo». Este pedido não pode ser considerado como um pedido de condenação da recorrente nas despesas (v., a este respeito, o acórdão do Tribunal de Justiça de 31 de Março de 1992, Burban/Parlamento, C-255/90 P, Colect., p. I-2253, n.º 26). Há, portanto, que decidir que as partes suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quinta Secção)

decide:

- 1) **É negado provimento ao recurso.**
- 2) **Cada parte suportará as suas próprias despesas.**

Lindh

García-Valdecasas

Cooke

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 31 de Maio de 2005.

O secretário

H. Jung

O presidente

P. Lindh