

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quarta Secção)  
9 de Julho de 2003 \*

No processo T-102/00,

**Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap**, com sede em Bruxelles (Bélgica), representado por J. Stuyck, avocat, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

contra

**Comissão das Comunidades Europeias**, representada por H. M. H. Speyart e L. Flynn, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida,

\* Língua do processo: neerlandês.

que tem por objecto a anulação da Decisão C(2000)36 da Comissão, de 31 de Janeiro de 2000, que reduz o montante da contribuição financeira inicialmente prevista pela Decisão C(1994)3059, de 25 de Novembro de 1994, que aprova a concessão pelo Fundo Social Europeu de um auxílio a um programa operacional incluído no quadro comunitário de apoio à realização do objectivo n.º 3 na Bélgica (Comunidade Flamenga),

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

composto por: V. Tiili, presidente, P. Mengozzi e M. Vilaras, juízes,  
secretário: J. Plingers, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 29 de Janeiro de 2003,

profere o presente

**Acórdão**

**Enquadramento jurídico**

- 1 O Regulamento (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 158, p. 9), na sua versão resultante do Regulamento (CEE) n.º 2081/93 do Conselho, de 20 de Julho de 1993, que o altera (JO L 193, p. 5) (a seguir «regulamento-quadro»), fixa, no artigo 1.º, entre os objectivos prioritários que a Comunidade prossegue com a ajuda, designadamente, dos fundos estruturais, o de «lutar contra o desemprego de longa duração e facilitar a inserção profissional dos jovens e das pessoas expostas à exclusão do mercado do trabalho» (a seguir «objectivo n.º 3»).

- 2 Nos termos dos artigos 2.º, n.º 1, e 3.º, n.º 2, do regulamento-quadro é, mais precisamente, o Fundo Social Europeu (FSE) que contribui para a realização do objectivo n.º 3.
- 3 O artigo 4.º do regulamento-quadro enuncia vários princípios que regem toda a política estrutural da Comunidade. Entre estes, o princípio da «complementaridade», segundo o qual a acção comunitária é concebida como um complemento das acções nacionais correspondentes ou como um contributo para as mesmas, e o princípio da «parceria», segundo o qual a acção comunitária é o resultado de uma concertação entre a Comissão, o Estado-Membro interessado, as autoridades e os organismos competentes designados por este a nível nacional, regional, local ou outro, agindo todas as partes na qualidade de parceiros que prosseguem um objectivo comum.
- 4 O Regulamento (CEE) n.º 4253/88 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1988, que estabelece as disposições de aplicação do regulamento-quadro 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), na versão resultante do Regulamento (CEE) n.º 2082/93 do Conselho, de 20 de Julho de 1993, que o altera (JO L 193, p. 20) (a seguir «regulamento de coordenação»), estabelece, no artigo 17.º, n.º 1, que a participação financeira dos fundos no financiamento das acções constantes dos objectivos n.ºs 1 a 4 e n.º 5 b), é fixada

pela Comissão no âmbito da parceria, e precisa, no n.º 2, que «a participação financeira dos fundos é calculada quer em relação aos custos totais elegíveis quer em relação ao conjunto das despesas elegíveis públicas ou equiparáveis (nacionais, regionais ou locais e comunitárias) relativas a cada acção (programa operacional, regime de ajudas, subvenção global, projecto, assistência técnica ou estudos)».

- 5 O artigo 24.º do regulamento de coordenação, que rege a redução, a suspensão e a reposição da contribuição de um fundo estrutural enuncia, designadamente:

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

2. Após essa análise, a Comissão poderá reduzir ou suspender a contribuição para a acção ou para a medida em causa se a análise confirmar a existência de uma irregularidade ou de uma alteração importante que afecte a natureza ou as condições de execução da acção ou da medida, e para a qual não tenha sido solicitada a aprovação da Comissão.

[...]»

- 6 O artigo 2.º do Regulamento (CEE) n.º 4255/88 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1988, que estabelece disposições de aplicação do regulamento-quadro no que respeita ao FSE (JO L 374, p. 21), na sua versão resultante do

Regulamento (CEE) n.º 2084/93 do Conselho, de 20 de Julho de 1993, que o altera (JO L 193, p. 39, a seguir «regulamento FSE»), enumera as «despesas elegíveis» que podem beneficiar da contribuição do FSE.

- 7 Por último, o regulamento-quadro e o regulamento de coordenação foram revogados, a partir de 1 de Janeiro de 2000, pelo 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), que precisa, no seu artigo 52.º, intitulado «Disposições transitórias», que «não prejudica a prossecução nem a alteração, incluindo a supressão total ou parcial, de uma intervenção aprovada pelo Conselho ou pela Comissão com base nos Regulamentos [...] n.º 2052/88 e [...] n.º 4253/88 e em qualquer outra legislação aplicável a essa intervenção em 31 de Dezembro de 1999». Do mesmo modo, o regulamento FSE foi objecto de revogação, a partir de 1 de Janeiro de 2000, pelo Regulamento (CE) n.º 1784/99 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Julho de 1999, relativo ao FSE (JO L 213, p. 5), que precisa no artigo 9.º, intitulado «Disposições transitórias», que lhe são aplicáveis *mutatis mutandis* as disposições transitórias constantes do artigo 52.º do Regulamento n.º 1260/1999.

### Matéria de facto

- 8 O Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap (Fundo Flamengo para a Integração Social de Deficientes, a seguir «VFSIPH» ou o «recorrente») é um organismo de direito público flamengo com personalidade jurídica. Foi instituído por decreto de 27 de Junho de 1990 e colocado sob a tutela do Vlaamse regering (Governo flamengo).
- 9 O VFSIPH tem por finalidade encorajar a integração social das pessoas deficientes, designadamente no meio do trabalho. Para este fim, empreende várias acções com vista a melhorar as hipóteses destas pessoas no mercado de trabalho e, em especial, iniciativas com vista à formação profissional das mesmas.

O próprio VFSIPH não administra formação profissional mas subcontrata actividades de formação a pessoas de direito privado que gerem centros de formação ou de readaptação profissional de pessoas deficientes (a seguir «CFP»), que são prestadores de serviços aprovados e subsidiados pelo VFSIPH nos termos do Decreto do Governo flamengo, de 22 de Abril de 1997, relativo à aprovação e à subvenção de centros de formação ou de readaptação profissional para deficientes.

- 10 Em relação à subvenção dos CFP pelo VFSIPH, a regulamentação flamenga prevê um sistema segundo o qual os CFP não são reembolsados das despesas que efectivamente suportam na execução de projectos de formação por conta do VFSIPH, mas recebem montantes pré-fixados (a seguir também «montante global»). Mais especialmente, o decreto de 22 de Abril de 1997 prevê, no seu artigo 11.º, n.º 1, que «[c]ada centro é subsidiado até 550 000 [francos belgas (BEF)] por programa de formação e por ano». O referido decreto precisa no seu artigo 1.º, n.º 4, que um programa de formação constitui «uma unidade funcional que inclui 3 600 horas de formação, distribuídas, no máximo, por 24 meses» e, no seu artigo 8.º, que «[u]ma formação e um acompanhamento podem contar por deficiente, no máximo, 3 600 horas efectivas e ser distribuídas, no máximo, por um período de 24 meses». Além disso, o artigo 12.º, primeiro parágrafo, do referido decreto dispõe que «[a]lém do subsídio referido no artigo 11.º, cada centro beneficia de um montante previamente fixado complementar de ‘despesas de funcionamento relacionadas com o equipamento’ de 39 000 [BEF] por programa de formação e por ano para os programas de formação preparatórios à colocação num posto de trabalho como empregado e de 26 000 [BEF] para os programas preparatórios para outras profissões».
- 11 Através da Decisão C (94) 3059, de 25 de Novembro de 1994, a Comissão aprovou, a pedido do Reino da Bélgica, a concessão de uma contribuição do FSE para um programa operacional (n.º 94.3040B3) da comunidade flamenga abrangendo o período de 1 de Janeiro de 1994 a 31 de Dezembro de 1999 e fazendo parte do quadro comunitário de apoio incluído no objectivo 3 na Bélgica

(Comunidade Flamengo). A referida decisão foi, em seguida, e, em último lugar, através da Decisão C (99) 4286 da Comissão de 23 de Dezembro de 1999, objecto de várias alterações com vista a adaptar o plano de financiamento da referida contribuição para tomar em conta as indexações anuais e a realização efectiva das medidas em questão.

- 12 O VFSIPH foi designado promotor de projectos conjuntos no quadro deste programa operacional, na execução dos quais participaram, designadamente, os CFP De Werkgaard e GOCl. Por conseguinte, o VFSIPH recebeu, por intermédio da Comunidade flamenga, uma participação financeira comunitária para os referidos projectos, nos termos da Decisão C (94) 3059, já referida.
  
- 13 Entre 7 e 11 Dezembro de 1998, a Comissão efectuou, nos termos do artigo 23.º, n.º 2, do regulamento de coordenação, um controlo financeiro no local (a seguir «primeiro controlo») incidente na execução, no ano de 1997, de vários projectos previstos pelo referido programa operacional. O controlo dizia respeito a projectos seleccionados por sondagem e foi executado a nível dos CFP interessados, entre os quais o De Werkgaard e o GOCl, conduzindo, assim, ao exame da gestão dos projectos pelo VFSIPH.
  
- 14 Na sequência deste controlo, o VFSIPH dirigiu à Comissão, por carta de 18 de Dezembro de 1998, uma nota explicativa a respeito das reduções efectuadas.
  
- 15 No seu relatório de 29 de Dezembro de 1998 (a seguir «primeiro relatório de controlo»), comunicado em 18 de Fevereiro de 1999 ao Ministério da Comunidade Flamengo como autoridade designada no quadro dos programas operacionais flamengos, a Comissão revelou as irregularidades que os seus serviços tinham verificado no primeiro controlo.

- 16 Em seguida, por carta de 25 de Fevereiro de 1999, a Afdeling Europa en Werkgelegenheid (divisão Europa e Emprego, a seguir «AEW»), encarregue, no Ministério da Comunidade Flamenga, de todas as tarefas administrativas relacionadas com o FSE, transmitiu ao VFSIPH os elementos desse relatório de controlo que lhe diziam respeito. Esclarecia-se o VFSIPH de que este tinha a faculdade de fazer chegar à AEW as suas observações antes de 19 de Março de 1999, que seriam comunicadas à Comissão.
- 17 Em 16 de Março de 1999, o VFSIPH enviou as suas observações escritas à AEW.
- 18 Por carta da AEW, de 5 de Maio de 1999, a Comissão foi informada das observações da AEW e dos promotores em questão, entre os quais o VFSIPH, relativas ao primeiro relatório de controlo.
- 19 Assim, a AEW encarregou a empresa de auditoria Deloitte & Touche (D & T) de proceder a um exame aprofundado das acções realizadas em 1997 pelos CEP de Werkgaard e GOCI e do sistema de gestão e de controlo que o VFSIPH aplicou aos CFP no mesmo ano.
- 20 Por carta registada de 17 de Agosto de 1999, a Comissão, referindo-se ao artigo 24.º, n.º 1, do regulamento de coordenação, notificou às autoridades belgas o início do procedimento relativo à eventual supressão, devido às irregularidades verificadas no primeiro relatório de controlo, da contribuição do FSE concedida às acções e/ou iniciativas em questão. A Comissão convidou-as a informar os promotores em questão e a fazer-lhes chegar qualquer eventual observação no prazo de dois meses.
- 21 Por carta registada de 26 de Agosto de 1999, a AEW informou o VFSIPH da intenção da Comissão de proceder, nos termos do artigo 24.º do regulamento de

coordenação, à reclamação de um montante total de 15 327 449 BEF, relativo a projectos do VFSIPH executados pelo De Werkgaard e pelo GOCI e convidou-o a apresentar as suas observações escritas, o mais tardar, até 1 de Outubro de 1999.

- 22 Por carta registada de 28 de Setembro de 1999, o VFSIPH fez chegar as suas observações à AEW.
  
- 23 Em 13 de Outubro de 1999, a D & T apresentou o seu relatório final de auditoria (a seguir «relatório da D & T») à AEW, que o transmitiu à Comissão em 15 de Outubro de 1999 com as observações dos operadores em questão, entre os quais o VFSIPH.
  
- 24 Em 28 de Outubro de 1999, a Comissão procedeu a um segundo controlo financeiro, desta vez directamente junto do VFSIPH, relativo a todos os CFP associados a este último e aos anos de 1997 e de 1998 (a seguir «segundo controlo»).
  
- 25 Em 31 de Janeiro de 2000, a Comissão adoptou uma decisão, de que o Governo da Bélgica é destinatário (a seguir «decisão impugnada»), através da qual procede a uma redução de 638 859 euros, do montante máximo da contribuição financeira do FSE concedido à Comunidade flamenga para o programa operacional objecto da Decisão C (94) 3059, na redacção dada pela Decisão C (99) 4286. A decisão impugnada precisa que esta redução diz respeito às acções realizadas pelas organizações e/ou estabelecimentos designados no seu anexo, entre os quais figuram o VFSIPH e os CFP De Werkgaard e GOCI.
  
- 26 Por carta registada de 21 de Fevereiro de 2000, a AEW, por um lado, informou o VFSIPH de que, por carta de 15 de Fevereiro de 2000, a Comissão lhe tinha

pedido para apresentar as suas observações sobre o relatório relativo ao segundo controlo (a seguir «segundo relatório de controlo») e, por outro, convidou o VFSIPH a transmitir-lhe as suas eventuais observações antes de 6 de Março de 2000.

- 27 Por carta registada de 23 de Fevereiro de 2000, recebida em 24 de Fevereiro de 2000, a AEW comunicou ao VFSIPH a decisão impugnada e informou-o de que considerava que tinha, em execução desta decisão, de lhe reclamar 7 502 564 BEF (181 067 euros ao câmbio de 25 de Novembro de 1994, data de aprovação do programa operacional).
- 28 Em 29 de Janeiro de 2003, a Comissão ainda não tinha encerrado o procedimento que tinha por objecto as irregularidades verificadas pelo segundo relatório de controlo.

### Decisão impugnada

- 29 Na decisão impugnada, a Comissão, referindo-se aos resultados do primeiro controlo, declarou, no que respeita ao recorrente, por um lado, haver violação do artigo 17.º do regulamento de coordenação, na medida em que o recorrente declarou ao FSE, no que concerne ao exercício de 1997, os custos reais suportados pela De Werkgaard e pela GOCI, quando lhes pagou, efectivamente, montantes pré-fixados inferiores, reclamando assim uma participação financeira demasiado importante ao FSE e, por outro, quanto ao processo GOCI, violação do artigo 2.º do regulamento FSE, na medida em que o recorrente aceitou da GOCI um número demasiado elevado de horas de formação, sendo os feriados e as férias equiparados a dias de formação.

30 No sétimo considerando da decisão impugnada, a Comissão precisa que «após ter examinado as observações dos beneficiários das contribuições e iniciadores dos projectos em causa», «verificou que os seus argumentos não podiam ser acolhidos pelos seguintes motivos, que se precisam em anexo:

— violação do artigo 17.º do regulamento [de coordenação] (no que respeita [...] ao VFSIPH-GOCI e ao De Werkgaard);

— violação do artigo 2.º do regulamento [FSE] (no que respeita [...] ao VFSIPH-GOCI)».

31 No anexo à decisão impugnada os «[m]otivos pelos quais as observações dos operadores dos projectos e/ou das autoridades designadas não podem ser acolhidos» são expostos do seguinte modo:

«O VFSIPH calcula a contribuição comunitária com base nos custos reais dos operadores de projectos/[...] CFP. As despesas realmente efectuadas pelo VFSIPH, que tem neste processo o papel de requerente, reduzem-se, no entanto, a um montante, por módulo de formação de 1 800 horas por ano, de 550 000 BEF (antes da indexação) aumentado de 26 000 BEF (formação de operário) ou de 39 000 BEF (formação de empregado). Isto traduz-se, de facto, por um custo de respectivamente, 320 BEF/hora efectivamente prestada no quadro de uma formação de operário  $[(550\ 000 + 26\ 000)/1\ 800]$  e 327,22 BEF/hora efectivamente prestada no quadro de uma formação de empregado  $[(550\ 000 + 39\ 000)/1\ 800]$ . Para efeitos de rectificação, foram tidos em conta os montantes efectivamente pagos pelo VFSIPH, tais como indexados.

No entanto, uma vez que o VFSIPH declara as despesas suportadas pelos CFP/operadores de projectos, sem pagar a diferença custo/hora de formação, procede ao desconto numa base demasiado elevada e reclama, por conseguinte, uma participação financeira demasiado importante ao FSE e, portanto, não tem conta alguma do artigo 17.º do regulamento [de coordenação] (participação máxima dos Fundos).

A argumentação que precede diz respeito ao processo VFSIPH GOCI e De Werkgaard.

Além disso, no que respeita ao CFP GOCI pode-se concluir que os feriados e as férias eram equiparadas a dias de formação. Isto implica uma rectificação de 13% das horas aceites pelo VFSIPH, nos termos do artigo 2.º do regulamento [FSE] e das normas FSE adoptadas em 1997 pela autoridade designada.»

- 32 Por último, o referido anexo contém um «cálculo de rectificação», efectuado «com base nos montantes comunicados pelo VFSIPH e pela autoridade designada». A estrutura deste cálculo pode ser descrita da seguinte forma.
- 33 Em primeiro lugar, a Comissão indica o montante efectivamente pago pelo recorrente, segundo o seu sistema de subsídio pré-fixado, ao CFP em questão («montante acordado»). Assim, a Comissão indica que o requerente concedeu à De Werkgaard um montante de 14 471 188 BEF por 25 módulos de formação e ao GOCI um montante de 26 635 331 BEF por 45 módulos de formação.
- 34 Em seguida, a Comissão indica o número de horas de formação efectuadas pelo CFP, que o próprio requerente aceita como sendo elegíveis para o cofinanciamento do FSE («horas aceites»). A Comissão considera horas elegíveis ao

cofinanciamento do FSE as «horas aceites» pelo requerente, sob reserva, no caso do GOCI, da redução de 13% feita às «horas aceites», com vista a excluir as horas correspondentes a feriados e a férias. As horas elegíveis são assim fixadas em 17 563 para o De Werkgaard e a 26 694 para o GOCI.

- 35 Em seguida, para calcular o «montante elegível a declarar [...] ao FSE», a Comissão multiplica o «montante concedido» por um coeficiente (a seguir «coeficiente de repartição») com vista a reduzir o cofinanciamento do FSE à proporção da parte deste montante que a Comissão considera insusceptível de ser objecto de cofinanciamento. Mais precisamente, o coeficiente de repartição é constituído, para cada um dos dois processos, pela relação entre o número de horas elegíveis (respectivamente 17 563 e 26 694) e o número de horas de formação que resulta da multiplicação do número de módulos de formação declarados (respectivamente 25 e 45) por 1 800 horas.
- 36 A Comissão determina o montante da contribuição do FSE a que a recorrente tinha direito («máximo aceitável da contribuição do FSE») aplicando ao «montante elegível a declarar ao FSE», obtido segundo o método indicado no número precedente (respectivamente 5 647 944 BEF e 8 777 821 BEF), a taxa de 45% que representa a taxa máxima de intervenção aplicável no caso vertente.
- 37 Por último, após ter recordado o «montante declarado» ao FSE e o montante da contribuição concedida pelo FSE (igual a 45% do «montante declarado»), a Comissão verifica, no que respeita tanto ao processo De Werkgaard como ao processo GOCI, uma diferença entre o montante recebido pelo recorrente como contribuição do FSE e o montante que lhe era devido a este mesmo título, o que constitui assim o pagamento em excesso do recorrente. Tal pagamento em excesso é de 3 560 040 BEF e de 3 942 524 BEF, respectivamente, no processo De Werkgaard e no processo GOCI, ou seja, globalmente, um total de 181 067 euros indicado no n.º 27 *supra*.

## Tramitação do processo e pedidos das partes

- 38 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 25 de Abril de 2000, o recorrente interpôs o presente recurso.
- 39 A fase escrita foi encerrada em 1 de Dezembro de 2000.
- 40 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal de Primeira Instância (Quarta Secção) decidiu iniciar a fase oral e, no âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 64.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, pediu à recorrida para apresentar a sua Decisão C (99) 4286, de 23 de Dezembro de 1999, referida no n.º 11 *supra*, e às duas partes para responderem por escrito a algumas perguntas. As partes satisfizeram este pedido nos prazos fixados.
- 41 Foram ouvidas as alegações das partes e as respostas às perguntas que o Tribunal de Primeira Instância lhes colocou na audiência de 29 de Janeiro de 2003.
- 42 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:
- anular a decisão impugnada;
  
  - condenar a Comissão nas despesas.

43 A recorrida conclui pedindo que o Tribunal se digne:

- negar provimento ao recurso;
  
- condenar a recorrente nas despesas.

### Questão de direito

#### *Quanto à admissibilidade*

44 Há que observar, preliminarmente, que a decisão impugnada procede a uma redução da contribuição financeira do FSE para o programa operacional n.º 94.3040B3, de 638 859 euros, ao passo que quantifica o que o recorrente recebeu a mais em apenas 181 067 euros. A diferença entre estes dois montantes, ou seja, de 457 792 euros, está representada pelas somas que um outro beneficiário da referida contribuição terá indevidamente recebido do FSE.

45 Ora, nos seus pedidos, o recorrente pede a anulação da decisão impugnada, sem limitar expressamente este pedido à parte da decisão que lhe diz respeito e que é, por outro lado, a única a que respeitam os fundamentos que invoca em apoio do seu recurso. Uma vez que o recorrente não justificou, de nenhum modo, um interesse em agir contra a parte da decisão da Comissão que diz respeito a esse outro beneficiário da contribuição financeira em causa, os seus pedidos devem ser considerados inadmissíveis na medida em que se lhe referem.

*Quanto ao mérito*

- 46 Em apoio do seu recurso, o recorrente invoca, em primeiro lugar, violação do direito de defesa e incumprimento de uma formalidade essencial; em segundo lugar, violação dos artigos 23.º e 24.º do regulamento de coordenação; em terceiro lugar, violação do artigo 17.º do regulamento de coordenação; em quarto lugar, violação do artigo 2.º do regulamento FSE; em quinto lugar, violação do dever de fundamentação; em sexto lugar, violação do princípio da colaboração leal inscrito no artigo 10.º CE; em sétimo lugar, violação do princípio da confiança legítima e em oitavo lugar, violação do princípio da segurança jurídica.

Quanto ao primeiro fundamento, assente em violação do direito de defesa e em incumprimento de uma formalidade essencial

— Argumentos das partes

- 47 O recorrente recorda que o princípio do respeito do direito de defesa exige que seja dada a possibilidade, a qualquer pessoa contra a qual possa ser adoptada uma decisão que afecte os seus interesses, de dar a conhecer utilmente o seu ponto de vista quanto aos elementos que lhe são desfavoráveis e que foram utilizados para fundamentar essa decisão (acórdão do Tribunal de Primeira Instância, de 6 de Dezembro de 1994, Lisrestal e o./Comissão, T-450/93, Colect., p. II-1177, n.º 42). Ora, no caso vertente, a Comissão infringiu este princípio duas vezes. Por um lado, adoptou a decisão impugnada sem dar ao recorrente a possibilidade de apresentar previamente as suas observações a respeito do segundo relatório de controlo; por outro, não teve em conta o relatório circunstanciado da D & T relativo ao primeiro controlo, relatório cujas conclusões são favoráveis ao recorrente.

- 48 Além disso, o recorrente salienta que o artigo 24.º, n.º 1, do regulamento de coordenação exige, caso a contribuição financeira concedida para uma acção não pareça justificada, que a Comissão proceda a uma análise adequada, no âmbito da parceria, solicitando nomeadamente ao Estado-Membro ou às autoridades por ele designadas para a execução da acção que apresentem as suas observações num determinado prazo. A este respeito, o recorrente alega que esta possibilidade, que, segundo a jurisprudência, constitui uma formalidade essencial obrigatória sob pena de nulidade do acto adoptado (acórdãos do Tribunal de Justiça de 7 de Maio de 1991, *Interhotel/Comissão*, C-291/89, *Colect.*, p. I-2257, n.º 17, e *Oliveira/Comissão*, C-304/89, *Colect.*, p. I-2283, n.º 21) não foi dada às autoridades belgas, na medida em que os resultados do segundo controlo e o convite para apresentar observações a seu respeito só foram dirigidas à AEW em 15 de Fevereiro de 2000, ou seja, após a adopção da decisão impugnada.
- 49 O recorrente salienta que, embora a Comissão nela só faça referência ao primeiro controlo, esta decisão se baseia também, efectivamente, em factos que apenas foram verificados pela Comissão no segundo controlo. Foi precisamente o segundo controlo que a conduziu a interrogar-se sobre o sistema de subsídio pré-fixado dos CFP, que foi considerado contrário ao artigo 17.º do regulamento de coordenação na decisão impugnada.
- 50 Sem o segundo relatório de controlo, a Comissão não teria conseguido chegar às conclusões em que se apoia a decisão impugnada. Para avaliar o montante da contribuição pretensamente excedentário, aplicou, na referida decisão, um método de cálculo diferente do utilizado no primeiro relatório de controlo, ou seja, precisamente o escolhido no segundo relatório de controlo.
- 51 No que respeita ao relatório da D & T, o recorrente observa que o seu capítulo 2 incide num controlo consolidado do VFSIPH que teve designadamente por objectivo verificar se, globalmente, o sistema que este aplicava permitia traduzir correctamente os dados dos CFP na declaração ao FSE. Daí deduz que a Comissão não podia simplesmente ignorar este relatório, tanto mais que o primeiro controlo tinha sido conduzido à escala dos projectos.

- 52 A recorrida afirma ter rigorosamente respeitado o procedimento do artigo 24.º, n.º 1, do regulamento de coordenação, assim como as garantias descritas no acórdão Lisrestal e o./Comissão, já referido, transmitindo tanto às autoridades belgas como a várias partes interessadas (entre as quais o recorrente e o GOCI) a carta de 17 de Agosto de 1999, solicitando o envio das suas observações no prazo de dois meses. Acrescenta que já tinha dado a todas as partes a possibilidade de apresentarem os seus comentários sobre o primeiro relatório de controlo.
- 53 A recorrida salienta que a crítica do recorrente relativa ao segundo relatório de controlo resulta da premissa errada da pertinência do conteúdo deste relatório à luz da decisão impugnada. Na realidade, esta última baseia-se exclusivamente nos resultados do primeiro controlo e do processo previsto no artigo 24.º do regulamento de coordenação que se lhe seguiu. Todas as irregularidades descritas na referida decisão (diferença sistemática entre as despesas declaradas ao FSE e as despesas pagas pelo recorrente, declaração de horas de formação durante os dias de férias, etc.) foram, com efeito, analisadas no primeiro relatório de controlo.
- 54 A recorrida admite que os valores utilizados na decisão impugnada são diferentes dos que constam no primeiro relatório de controlo, sem deixar de observar que isto é, precisamente, apenas consequência da aplicação do princípio do contraditório, na medida em que teve em conta os comentários que a recorrente e a AEW lhe dirigiram sobre o primeiro relatório de controlo. Em especial, na sua decisão, a recorrida teve em conta, a pedido do recorrente, indexações, subsídios relacionados com os equipamentos e montantes definitivos por este declarados, segundo os dados comunicados pela AEW em anexo à sua carta de 5 de Maio de 1999.
- 55 No que respeita aos cálculos efectuados, a recorrida alega que não há diferença de método entre os que figuram no primeiro relatório de controlo e os constantes da decisão impugnada, mas apenas uma diferença de apresentação dos mesmos cálculos. A recorrida indica que o recorrente não ilustrou, de modo algum, em que medida os cálculos retomados na referida decisão se inspiram nos cálculos constantes do segundo relatório de controlo.

- 56 A recorrida precisa que não é inteiramente exacto afirmar, como faz o recorrente, que o primeiro controlo foi feito exclusivamente a nível dos projectos. Com efeito, tratou-se de uma verificação em toda a cadeia dos fluxos financeiros referentes aos projectos seleccionados por sondagem, sendo colocado o acento, de forma sistemática, no recorrente.
- 57 Por último, em relação ao relatório da D & T, a recorrida alega que este incide nos projectos, ao passo que o problema sistemático constante da decisão impugnada não reside na execução dos projectos pelos CFP nem na exactidão dos dados dos CFP na declaração ao FSE, mas sim na declaração ao FSE, pelo recorrente, dos custos relacionados com estes projectos e na diferença entre estes dados e os montantes realmente pagos pelo recorrente aos CFP. Ora, em sua opinião, não incidindo o relatório da D & T nesta questão pode-se dela abstrair no que respeita à irregularidade penalizada pela referida decisão.
- 58 Apenas uma passagem do relatório da D & T refere esta questão, ou seja, o seu ponto 2.4.4, que resume as objecções da Comissão. No entanto, os comentários da D & T incidem exclusivamente no facto de os custos declarados pelo recorrente corresponderem às despesas efectivamente suportadas pelos CFP, sem que nada se diga aí sobre a diferença entre as despesas do recorrente e as declarações feitas à Comissão.

#### — Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

- 59 Em primeiro lugar, há que recordar que, segundo jurisprudência assente, o respeito do direito de defesa, em qualquer processo instaurado contra uma pessoa e susceptível de culminar num acto que afecte os seus interesses, constitui um princípio fundamental do direito comunitário que deve ser assegurado mesmo na ausência de qualquer regulamentação relativa à tramitação processual. Este princípio exige que todos os destinatários, em relação aos quais possam ser

tomadas decisões que afectem os seus interesses de forma sensível, sejam colocados em condições de dar utilmente a conhecer o seu ponto de vista acerca dos elementos em que se baseia a decisão em causa (acórdãos do Tribunal de Justiça de 24 de Outubro de 1996, Comissão/Lisrestal e o., C-32/95 P, Colect., p. I-5373, n.º 21, e de 21 de Setembro de 2000, Mediocurso/Comissão, C-462/98 P, Colect., p. I-7183, n.º 36; acórdão Lisrestal e o./Comissão, já referido, n.º 42).

- 60 Segundo jurisprudência também assente, uma decisão da Comissão que reduz ou suprime uma contribuição financeira concedida pelo FSE é susceptível de afectar directa e individualmente os beneficiários de uma tal contribuição e de pôr em causa os seus interesses, apesar do facto de o Estado-Membro em questão ser o único interlocutor do FSE no procedimento administrativo. Com efeito, são os beneficiários do auxílio que sofrem as consequências económicas da decisão de redução ou de supressão, na medida em que são responsáveis, a título principal, pelo reembolso das somas indevidamente pagas (v., neste sentido, acórdão Lisrestal e o./Comissão, já referido, n.ºs 43 a 48, e jurisprudência aí referida).
- 61 Daí resulta que a Comissão, que assume sozinha, em relação aos beneficiários da contribuição do FSE, a responsabilidade jurídica da sua decisão de redução, não pode adoptar tal decisão sem previamente ter dado a estes beneficiários, ou verificado que a estes tenha sido dada, a possibilidade de darem a conhecer utilmente o seu ponto de vista sobre a redução da contribuição pretendida (v., neste sentido, acórdão Lisrestal e o./Comissão, já referido, n.º 49, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância, de 16 de Julho de 1998, Proderec/Comissão, T-72/97, Colect., p. II-2847, n.º 127).
- 62 Em segundo lugar, há que recordar que o Tribunal de Justiça já decidiu que, no que respeita ao papel central e à importância das responsabilidades que o Estado-Membro em questão assume na apresentação e no controlo do financiamento pelo FSE das acções de formação, a possibilidade de este Estado apresentar as suas observações previamente à adopção de uma decisão definitiva

de redução constitui uma formalidade essencial cujo desrespeito implica a nulidade de tal decisão (acórdãos Interhotel/Comissão, já referido, n.º 17, e Oliveira/Comissão, n.º 21, já referido).

- 63 No caso vertente, resulta do processo, designadamente das circunstâncias mencionadas nos n.ºs 14 a 18 e 20 a 23 *supra*, que o recorrente e a AEW foram tidos ao corrente dos resultados do primeiro controlo, assim como da intenção da Comissão de reduzir a contribuição do FSE devido às supostas irregularidades verificadas neste controlo, e que lhes foi dada a ocasião de apresentarem observações a respeito do primeiro relatório de controlo e desta intenção, antes da adopção da decisão impugnada.
- 64 Contudo, para verificar se a Comissão cumpriu validamente as suas obrigações, que consistem, por um lado, em assegurar-se de que foi dada ao recorrente a possibilidade de apresentar utilmente o seu ponto de vista, antes de ser tomada uma decisão de redução da contribuição financeira do FSE no caso vertente e, por outro, em permitir ao Estado-Membro em questão proceder do mesmo modo, há que examinar os dois argumentos que o recorrente retira, respectivamente, do facto de não ser tomado em conta o relatório da D & T e da inexistência de comunicação prévia do segundo relatório de controlo.
- 65 Quanto ao facto de não ser tomado em conta o relatório da D & T, há que indicar que, em todo o caso, isso não pode constituir violação do direito de defesa do recorrente. Com efeito, por um lado, é pacífico que os elementos que a Comissão considerou contra o recorrente na decisão impugnada não provêm do relatório da D & T que tinha, de resto, sido apresentado pela AEW para efeitos de desobrigação dos operadores em questão e, por outro, o recorrente não alega nem se queixa de ter sido impedido de apresentar as suas observações a respeito deste relatório.
- 66 Em relação à inexistência de comunicação prévia do segundo relatório de controlo, resulta dos autos que este relatório, elaborado na sequência da verificação efectuada em 28 de Outubro de 1999, foi transmitido, em primeiro

lugar, à AEW, por carta da Comissão de 15 de Fevereiro de 2000, que solicita observações sobre o referido relatório, e, em seguida, ao recorrente, em 21 de Fevereiro de 2000, por intermédio da AEW. Por conseguinte, é pacífico que nem a AEW nem o recorrente foram impossibilitados de dar a conhecer o seu ponto de vista sobre o segundo relatório de controlo, antes da adopção da decisão impugnada, que ocorreu em 31 de Janeiro de 2000.

67 Nestas condições, a fim de verificar se o direito de defesa do recorrente e a formalidade imposta pelo artigo 24.º, n.º 1, do regulamento de coordenação foram violados no caso vertente, há que determinar se a Comissão pôde validamente adoptar a decisão impugnada sem ter previamente dado ao recorrente e à AEW, respectivamente, a possibilidade de apresentarem os seus pontos de vista sobre os elementos contidos no segundo relatório de controlo.

68 A este respeito, a recorrida alega que o primeiro e segundo controlos se inserem no quadro de dois procedimentos rigorosamente distintos. A decisão impugnada é exclusivamente baseada nos dados recolhidos no decurso do primeiro procedimento e a respeito dos quais o recorrente se exprimiu por duas vezes. Por conseguinte, o segundo controlo não teve nenhuma incidência na decisão impugnada.

69 Há que observar que o primeiro controlo teve por objecto verificar a execução, em 1997, de determinados projectos de formação cofinanciados pelo FSE no quadro do programa operacional n.º 94.3040B3, seleccionados por sondagem. Este controlo, conduzido junto dos próprios CFP revelou, segundo a Comissão, irregularidades próprias a cada projecto, mas também uma irregularidade «sistemática» a nível do próprio VFSIPH, relativa ao modo como este declarava ao FSE as despesas suportadas no quadro dos projectos cofinanciados pelo FSE.

- 70 O segundo controlo foi desencadeado na sequência da descoberta desta pretensa irregularidade sistemática e, por conseguinte, incidiu no próprio VFSIPH e em todos os projectos para os quais este tinha solicitado a contribuição do FSE.
- 71 Por conseguinte, o segundo relatório de controlo consigna os resultados de uma auditoria efectuada pelos serviços da Comissão à totalidade das declarações de despesas do VFSIPH ao FSE relativas aos anos 1997 e 1998 e tem, por conseguinte, um alcance mais amplo que o primeiro relatório de controlo, que apenas incidiu sobre determinados projectos de formação executados em 1997. O segundo relatório inclui, contudo, referências aos projectos executados em 1997 pelos CFP De Werkgaard e GOCI, que foram objecto do primeiro controlo.
- 72 Assim sendo, há que notar que o recorrente assenta o essencial da sua argumentação na afirmação de que a Comissão utilizou, na decisão impugnada, um método de cálculo do montante da contribuição financeira, pretensamente excedentária, diferente do utilizado no primeiro relatório de controlo, ou seja, precisamente o método tido em conta no segundo relatório de controlo. Portanto, através da sua acusação relativa à inexistência de comunicação prévia do segundo relatório de controlo, o recorrente visa, essencialmente, obter a declaração de inobservância do princípio do contraditório prévio quanto à argumentação que finalmente conduziu a Comissão a avaliar a contribuição excedentária. É, aliás, o que sobressai da conclusão que o recorrente retira do anexo 2 da sua réplica, onde se queixa do facto de a Comissão não lhe ter fornecido a possibilidade de apresentar previamente as suas observações sobre o raciocínio seguido nesta decisão (e não no primeiro relatório de controlo), que consiste em determinar o montante elegível a declarar ao FSE («montante dos subsídios concedidos pelo VFSIPH para as horas de formação elegíveis para contribuição do FSE») através da aplicação ao montante concedido de um coeficiente de repartição tendo por denominador «o número máximo de horas que podem ser prestadas (45 000)» e não o número de «horas realmente prestadas (21 342)».
- 73 Por outro lado, o recorrente forneceu elementos concretos indicando que o segundo relatório de controlo e a decisão impugnada, não obstante uma apresentação diferente dos dados, se inspiram numa metodologia comum, que

consiste em determinar o montante elegível que deveria ter sido declarado ao FSE tomando apenas a fracção dos montantes concedidos aos CFP que corresponde à relação entre as horas de formação efectivamente elegíveis dispensadas e um montante obtido multiplicando o número de módulos de formação declarados por 1 800 horas. Além disso, a recorrida não contestou esta identidade de perspectiva que caracteriza os dois actos referidos.

- 74 Pelo contrário, a recorrida nega que a decisão impugnada se afaste do método de cálculo do pagamento em excesso adoptado no primeiro relatório de controlo. As únicas diferenças pertinentes entre estes dois actos dizem respeito aos resultados do cálculo e são devidos, precisamente, ao facto de que, na decisão impugnada, a recorrida aceitou os dados definitivos comunicados pela AEW nas suas observações anexas à carta à Comissão de 5 de Maio de 1999 (referida no n.º 18, *supra*), que constituem, essencialmente, a reprodução das observações que o próprio recorrente tinha transmitido à AEW por carta de 16 de Março de 1999 (referida no n.º 17, *supra*).
- 75 Ora, a este respeito, há que indicar que, uma vez que a Comissão, na decisão impugnada, critica ao recorrente uma reivindicação excessiva face ao FSE, o método de cálculo do pagamento em excesso faz parte integrante do raciocínio que está na base de tal contestação. Daí resulta que o respeito do direito de defesa, do mesmo modo, aliás, que o respeito do dever de fundamentação (v., a este respeito, n.ºs 99 e seguintes, *supra*), deve ser verificado igualmente à escala do método de cálculo escolhido.
- 76 Resulta de uma comparação entre o «cálculo de rectificação» que consta do anexo à decisão impugnada e as passagens pertinentes do primeiro relatório de controlo, que existe uma diferença de resultado verdadeiramente notável no que respeita à determinação do pagamento em excesso nos dois actos e que uma tal diferença, desfavorável ao recorrente, não é, como a recorrida pretende, apenas imputável à aceitação pela instituição dos dados transmitidos pela AEW.

- 77 Assim como resulta do quadro *infra*, os dois actos referem números diferentes em relação a todos os elementos que entram em linha de conta, com excepção das «horas aceites» pelo recorrente e das horas «elegíveis» no que respeita ao processo De Werkgaard.

		De Werkgaard		GOCI	
		Primeiro relatório	Decisão impugnada	Primeiro relatório	Decisão impugnada
1	Montante elegível declarado ao FSE	14 002 094	13 559 144	20 299 171	17 538 985
2	Montante concedido ao CFP	13 750 000	14 471 188	24 750 000	26 635 331
3	Horas aceites pelo VFSIPH	17 563	17 563	30 164	30 164
4	Horas elegíveis	17 563	17 563	30 164	26 694
5	Horas subsidiadas pelo montante concedido	21 342	45 000	66 918	81 000
6	Coeficiente de repartição	17 563/ 21 342	17 563/ 45 000	30 164/ 66 918	26 694/ 81 000
7	Montante elegível a declarar	11 315 305	5 647 944	11 156 325	8 777 821
8	Contribuição recebida pelo VFSIPH	6 300 942	6 101 615	9 134 627	7 892 543
9	Contribuição devida ao VFSIPH	(5 091 887)	2 541 575	(5 020 346)	3 950 019
10	Pagamento em excesso	1 209 055	3 560 040	4 114 281	3 942 524

Os montantes entre parênteses não constam do documento mas resultam da aplicação da taxa de intervenção de 45% ao montante elegível a declarar.

- 78 Ora, embora o montante declarado ao FSE como despesas elegíveis (linha 1 do quadro) e o montante concedido pelo recorrente aos CFP (linha 2 do quadro), como constam na decisão impugnada, sejam idênticos aos indicados pela AEW e pelo recorrente nas suas observações referidas no n.º 74 *supra*, há que indicar que a decisão impugnada apresenta, designadamente, um coeficiente de repartição (linha 6 do quadro) com um denominador sensivelmente mais elevado que no primeiro relatório de controlo, tendo este denominador passado de 21 342 para 45 000 para o De Werkgaard e de 66 918 para 81 000 para o Goci.

- 79 Com efeito, no primeiro relatório de controlo, a Comissão tinha considerado um coeficiente de repartição tendo, no numerador, as horas de formação concedidas pelo CFP elegíveis para cofinanciamento do FSE e, no denominador, o número total de horas de formação efectuadas pelo CFP, que a instituição considerou terem sido subsidiadas pelo montante concedido ao CFP pelo VFSIPH sob a forma de montante global.
- 80 No primeiro relatório de controlo, a Comissão justificou a aplicação, aos montantes concedidos pelo recorrente aos CFP sob a forma de montante global, de coeficientes de repartição com esse valor como denominador pelo facto os referidos montantes terem por objectivo subsidiar, não apenas as horas de formação elegíveis para cofinanciamento do FSE, mas também horas de formação dispensadas para além do limite de 1 800 horas por ano ou a alunos não tomados em conta pelo VFSIPH para efeitos do FSE.
- 81 Ao indicar, na decisão impugnada, os números de 45 000 e 81 000 como denominadores dos coeficientes de repartição, a Comissão não procedeu apenas a uma rectificação para mais do número total de horas de formação efectuadas pelo CFP, o que teria ainda permitido concluir pela identidade do método de cálculo utilizado na decisão impugnada e no primeiro relatório de controlo, como também adoptou um parâmetro completamente diferente, que não tinha, além disso, sido preconizado nas observações da AEW e do recorrente. Assim, como este último salientou justamente, ao tomar como exemplo o cálculo relativo ao processo De Werkgaard na decisão impugnada, o envelope global concedido pelo VFSIPH deixa de ser imputado no total das horas de formação efectivamente dispensadas pelo CFP (como acontecia no primeiro relatório), ou seja 21 342 horas, mas num número máximo de horas susceptíveis de serem dispensadas, igual a 25 módulos de formação multiplicados por 1 800 horas, ou seja 45 000 horas.
- 82 Assim, embora as rectificações do montante declarado ao FSE e do montante concedido ao CFP, efectuadas com base nos dados definitivos comunicados pela AEW, fossem no sentido de uma minoração do excedente da contribuição

constante no primeiro relatório de controlo, verifica-se que, na decisão impugnada, este excedente (linha 10 do quadro), por causa, essencialmente, do aumento sensível do denominador dos coeficientes de repartição, quase triplicou para o processo De Werkgaard (de 1 209 055 para 3 506 040 BEF) e apenas diminuiu ligeiramente para o processo GOCI (de 4 114 281 para 3 942 524 BEF). Se, em contrapartida, a Comissão tivesse efectuado os seus cálculos com base nos dados definitivos comunicados pela AEW sem alterar os coeficientes de repartição que tinha fixado no primeiro relatório de controlo, os resultados teriam sido bem mais favoráveis ao recorrente.

- 83 Portanto, há que declarar que a decisão impugnada inclui um elemento decisivo para efeitos do estabelecimento da existência e do alcance do pretenso excedente da contribuição (ou seja, o valor expresso pelo denominador dos coeficientes de repartição) que não provém nem do primeiro relatório de controlo, nem das observações formuladas pela AEW e pelo recorrente durante o procedimento administrativo e que a Comissão não tinha, por conseguinte, o direito de considerar a cargo do recorrente sem lhe ter dado, bem como à AEW, a possibilidade de apresentar previamente observações a este respeito.
- 84 Por último, não há que, no caso vertente, tentar saber se esta irregularidade processual pôde ter uma incidência especial na decisão impugnada, em conformidade com a jurisprudência que exige que essa condição seja igualmente satisfeita para que o desrespeito do direito de defesa possa conduzir a uma anulação da decisão impugnada (acórdãos do Tribunal de Justiça de 21 de Março de 1990, Bélgica/Comissão, C-142/87, Colect., p. I-959, n.º 48, e de 18 de Novembro de 1999, Tzoanos/Comissão, C-191/98, Colect., p. I-8223, n.º 34).
- 85 Com efeito, tendo em conta, por um lado, as dificuldades de compreensão da fundamentação da decisão impugnada, evidenciadas no quadro do exame do quinto fundamento assente em violação do dever de fundamentação (v., n.ºs 99 e seguintes, *infra*), bem como, por outro, a jurisprudência que reconhece à Comissão um amplo poder de apreciação na avaliação de situações de facto e

contabilísticas complexas, com vista a uma eventual redução da contribuição do FSE (acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Setembro de 1998, *Mediocurso/Comissão*, T-180/96 e T-181/96, *Colect.*, p. II-3477, n.º 120, de 27 de Janeiro de 2000, *Branco/Comissão*, T-194/97 e T-83/98, *Colect.*, p. II-69, n.º 76, e de 14 de Maio de 2002, *Associação Comercial de Aveiro/Comissão*, T-80/00, *Colect.*, p. II-2465, n.º 51), o Tribunal de Primeira Instância não se pode pronunciar quanto à questão de saber se a Comissão era, em todo caso, obrigada a adoptar a decisão que adoptou.

- 86 Portanto, o primeiro fundamento, assente em violação do direito de defesa e em incumprimento de uma formalidade essencial, deve ser considerado procedente, dentro dos limites resultantes das considerações precedentes.

Quanto ao quinto fundamento, assente em violação do dever de fundamentação

— Argumentos das partes

- 87 A recorrente alega que a Comissão não fundamentou suficientemente a decisão impugnada e violou, por conseguinte, o artigo 253.º CE.
- 88 O recorrente refere que, segundo jurisprudência do Tribunal de Primeira Instância, o dever de fundamentação tem um alcance especial quando se trata de a Comissão adoptar uma decisão que reduz o montante de uma contribuição financeira já atribuída. A este respeito, refere-se ao acórdão *Lisrestal e o./Comissão*, já referido (n.º 52), em que o Tribunal de Primeira Instância declarou que uma decisão que reduza uma contribuição inicialmente aprovada e acarrete consequências graves para os requerentes deve revelar claramente os fundamentos que justificam a redução da contribuição em relação ao montante inicialmente aprovado.

- 89 A este respeito, o recorrente observa, em primeiro lugar, que a Comissão, na decisão impugnada, se limita a recapitular brevemente as suas conclusões e não indica claramente por que razão não rejeitou as observações formuladas pelo recorrente relativamente ao primeiro relatório de controlo, bem como as conclusões do relatório da D&T.
- 90 Em segundo lugar, a Comissão também não indicou os fundamentos pelos quais o segundo relatório de controlo não merecia ser considerado na adopção da decisão impugnada.
- 91 Em terceiro lugar, o recorrente critica a Comissão por não ter fundamentado a rejeição do seu sistema de subsídio pré-fixado e por não ter indicado qual era a sua interpretação do artigo 17.º do regulamento de coordenação.
- 92 Em quarto lugar, é quase impossível deduzir dos dados inseridos na decisão impugnada o método escolhido pela Comissão para concluir pela existência de um excedente da contribuição.
- 93 Por último, o recorrente acrescenta que estes incumprimentos da Comissão são tanto mais importantes quanto o raciocínio que subjaz à decisão impugnada não corresponde ao do primeiro relatório de controlo e que a instituição não se podia contentar, para basear a sua decisão, nos resultados deste relatório, a respeito do qual devia ter dúvidas, uma vez que decidiu efectuar um segundo controlo após ter tido conhecimento do relatório da D & T.
- 94 A recorrida objecta que não se exige que uma decisão especifique todos os elementos de facto ou de direito pertinentes. Com efeito, a questão de saber se a fundamentação de uma decisão é suficiente deve ser analisada à luz não apenas

do seu texto, mas também do seu contexto, bem como do conjunto das regras jurídicas que regem a matéria em causa (acórdãos do Tribunal de Justiça de 29 de Fevereiro de 1996, Comissão/Conselho, C-122/94, Colect., p. I-881, n.º 29 e de 15 de Maio de 1997, Siemens/Comissão, C-278/95 P, Colect., p. I-2507, n.º 17). A este respeito, assinala que, como as taxas de cofinanciamento têm um papel crucial na gestão dos fundos estruturais, há que supor que as pessoas encarregues de executar as acções estruturais nos Estados-Membros estão amplamente familiarizadas com a aplicação destas taxas, o que baixa o limite da exigência de fundamentação no que respeita aos aspectos técnicos da redução.

95 Em todo o caso, a decisão mostra claramente em que consistem as irregularidades e sobre que números se baseiam, revelando, portanto, claramente, os fundamentos que justificam a redução da contribuição. Em especial, no anexo da decisão impugnada, a recorrida descreveu o sistema que o recorrente aplicou e explicou por que razão este sistema é incompatível com o artigo 17.º do regulamento de coordenação. Acrescenta que resulta da frase «[o] VFSIPH procede à redução a partir de uma base demasiado elevada [e] reclama, portanto, uma participação financeira demasiado importante ao FSE» que a decisão tem por objecto o desrespeito das taxas de cofinanciamento. Além disso, salienta que o sétimo considerando da decisão remete expressamente para o artigo 2.º do regulamento FSE que, lido em conjugação com o conceito geral de realidade das despesas (artigo 21.º do regulamento de coordenação), implica *a priori* uma rejeição dos sistemas pré-fixados.

96 A recorrida indica ainda que, no seu acórdão de 16 de Setembro de 1999, Partex/Comissão (T-182/96, Colect., p. II-2673, n.ºs 76 a 78), o Tribunal de Primeira Instância decidiu que os actos anteriores das autoridades nacionais podem ser considerados como contribuindo para a fundamentação de uma decisão de redução desde que a referida decisão os refira claramente e na medida em que o beneficiário da contribuição deles tenha podido tomar conhecimento. Ora, este raciocínio é, por maioria de razão, válido para o primeiro relatório de controlo, a respeito do qual o recorrente se pôde exprimir e a que o quinto considerando da decisão impugnada se refere claramente. Por conseguinte, é apropriado, para apreciação do carácter suficiente da fundamentação da referida decisão, ter igualmente em conta este relatório, que expõe a irregularidade em causa em

termos claros e correspondentes aos empregues nesta mesma decisão, bem como a carta de 17 de Agosto de 1999 (v., n.º 20, *supra*), através da qual a Comissão expôs de novo o seu ponto de vista sobre as irregularidades verificadas.

- 97 No que respeita ao segundo relatório de controlo e ao relatório da D & T, a recorrida reitera os seus argumentos segundo os quais estes relatórios não são pertinentes para o exame da legalidade da decisão impugnada.
- 98 Por último, a recorrida assinala que esta decisão contém em anexo os cálculos exactos que conduziram a uma redução dos projectos realizados pelo De Werkgaard e pelo GOCI. Ora, o recorrente não precisou em que é que estes cálculos são sumários ou estão errados.

#### — Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

- 99 Antes de mais, há que examinar a quarta parte do presente fundamento, no âmbito da qual o recorrente se queixa da impossibilidade de deduzir dos dados constantes da decisão impugnada as razões que levaram a Comissão a concluir pela existência de um excedente da contribuição.
- 100 Segundo jurisprudência assente, o dever de fundamentar uma decisão individual tem por finalidade fornecer ao interessado indicações suficientes para saber se a decisão é legítima ou se, eventualmente, enferma de um vício que permita contestar a sua validade e permitir ao juiz comunitário o exercício da fiscalização da legalidade da decisão. O alcance deste dever depende da natureza do acto em causa e do contexto em que tenha sido adoptado (acórdãos do Tribunal de Justiça de 7 de Abril de 1987, Sisma/Comissão, 32/86, Colect., p. 1645, n.º 8; de 4 de

Junho de 1992, Consorgan/Comissão, C-181/90, Colect., p. I-3557, n.º 14, e Cipeke/Comissão, C-189/90, Colect., p. I-3573, n.º 14; acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 12 de Janeiro de 1995, Branco/Comissão, T-85/94, Colect., p. II-45, n.º 32, e de 16 de Setembro de 1999, Partex/Comissão, já referido, n.º 73 e Associação Comercial de Aveiro/Comissão, já referido, n.º 35).

- 101 Como uma decisão que reduz o montante de uma contribuição do FSE inicialmente concedida acarreta, designadamente, consequências graves para o beneficiário da contribuição, a mesma deve revelar claramente os fundamentos que justificam a redução da contribuição em relação ao montante inicialmente aprovado (acórdãos Consorgan/Comissão, já referido, n.º 18, Cipeke/Comissão, já referido, n.º 18; Lisrestal e o./Comissão, já referido, n.º 52; de 12 de Janeiro de 1995 Branco/Comissão, já referido, n.º 33; Partex/Comissão, já referido, n.º 74, e Associação Comercial de Aveiro/Comissão, já referido, n.º 36). Além disso, a fundamentação de uma tal decisão deve permitir ao beneficiário da contribuição tomar também conhecimento do modo de cálculo da redução operada (v., neste sentido, acórdãos Consorgan/Comissão, já referido, n.ºs 22 a 24, e Cipeke/Comissão, já referido, n.ºs 21 e 22).
- 102 Há que indicar, a este respeito, que, no caso vertente, embora a decisão impugnada permita compreender que o recorrente terá declarado ao FSE montantes (as despesas realmente incorridas pelos CFP) superiores aos montantes (pré-fixados) que terá efectivamente concedido aos CFP, não faz, no entanto, sobressair de uma forma suficientemente clara o raciocínio com base no qual a Comissão concluiu que os montantes declarados eram superiores aos montantes concedidos.
- 103 Há que observar que, segundo os dados constantes no anexo da decisão impugnada, os montantes concedidos pelo recorrente aos CFP são superiores aos montantes declarados ao FSE (14 471 188 BEF contra 13 559 144 BEF para o De Werkgaard; 26 635 331 BEF contra 17 538 985 BEF para o GOCI).

- 104 No entanto, a Comissão, para determinar, em cada processo, o montante elegível a declarar pelo VFSIPH ao FSE, não considerou a totalidade dos montantes concedidos aos CFP, antes recusou uma parte através da aplicação de um coeficiente de repartição.
- 105 Nestas condições, a Comissão devia, nos termos do artigo 253.º CE, explicar claramente, na sua decisão, as razões pelas quais considerou necessário não tomar em consideração a totalidade dos montantes concedidos pelo recorrente aos CFP e aplicar a estes montantes os coeficientes de repartição que escolheu.
- 106 Ora, há que observar que a Comissão não cumpriu tal obrigação, nomeadamente na medida em que não indicou, na decisão impugnada, como, de resto, o não fez no decurso do presente processo contencioso, a razão pela qual fixou em 45 000 e 81 000 o denominador dos coeficientes de repartição aplicados, respectivamente, aos processos De Werkgaard e GOCI, uma vez que o texto da decisão impugnada permite apenas verificar que estes montantes resultam da multiplicação por 1800 horas do número de módulos de formação declarados pelo recorrente para cada processo.
- 107 Os desenvolvimentos relativamente obscuros relativos ao custo horário da formação, que constam das duas primeiras alíneas dos fundamentos expostos no anexo da decisão impugnada, cujo sentido e pertinência não foram precisados juridicamente pelas respostas da recorrida às perguntas feitas pelo Tribunal de Primeira Instância, não trazem esclarecimentos a este respeito. Pelo contrário, parecem mesmo estar em contradição com os dados constantes no «cálculo de rectificação». Com efeito, a Comissão indica nestes desenvolvimentos, que o custo da formação se cifrou, por «hora efectivamente prestada», em 320 BEF para o De Werkgaard (formação de operário), ao passo que, se se dividir o «montante concedido» ao De Werkgaard, tal como retomado no referido cálculo (14 471 188 BEF), pelo número de horas efectivamente prestadas por este CFP

(21 342 segundo o primeiro relatório de controlo e o recorrente, número não contestado pela recorrida), o custo suportado pelo recorrente por hora efectivamente prestada foi de 678,06 BEF, portanto, muito superior a 320 BEF.

- 108 Ao responder a uma pergunta escrita feita pelo Tribunal de Primeira Instância, a Comissão limitou-se a alegar que, ao escolher para denominador dos coeficientes de repartição, respectivamente, os montantes de 45 000 e 81 000, apenas manteve as escolhas feitas pelo Governo flamengo aquando da adopção do decreto de 22 de Abril de 1997, que previu um sistema de subsídio pré-fixado aos CFP.
- 109 Ora, uma referência a este decreto e a este sistema não é por si só susceptível de permitir apreender o raciocínio seguido na decisão impugnada. Há que recordar, a este respeito, que, no primeiro relatório de controlo, a Comissão, sem deixar de recordar os traços característicos do sistema de subsídio pré-fixado aos CFP, por força do qual «para o VFSIPH, os custos de formação limitam-se a um montante pré-fixado de 550 000 BEF por módulo de formação [...] e o número máximo de horas de formação está limitado a 1 800 horas por ano», tinha, no entanto, podido escolher, para denominador dos coeficientes de repartição, não o valor indicado no n.º 106, *supra*, mas um outro valor, ou seja, as horas efectivamente prestadas pelo CFP em questão.
- 110 Por esta mesma razão, a recorrida não pode pretender que o raciocínio que esteve na base da fixação do denominador dos coeficientes de repartição aplicados no «cálculo da rectificação» resulta do primeiro relatório de controlo, como também não, aliás, da carta de 17 de Agosto de 1999, em que a instituição se limitou a remeter para o referido relatório, sem modificar, de modo algum, os seus termos.
- 111 Por conseguinte, há que concluir que a fundamentação da decisão impugnada, mesmo apreciada à luz do contexto, das normas jurídicas e dos actos anteriores invocados pela recorrida, não revela claramente oraciocínio com base no qual a

Comissão estabeleceu os montantes elegíveis pagos pelo recorrente aos CFP em questão segundo o sistema de subsídio pré-fixado e, por conseguinte, pôde considerar que estes montantes eram inferiores aos montantes que este declarou ao FSE como sendo elegíveis para cofinanciamento.

112 Por conseguinte, a quarta parte do presente fundamento, assente em violação do dever de fundamentação, merece provimento.

113 À luz de tudo o exposto, a decisão impugnada deve ser anulada, na medida em que procede a uma redução de 181 067 euros, da contribuição financeira do FSE de que o recorrente era beneficiário, sem que seja necessário examinar os outros argumentos e fundamentos por este invocados.

### Quanto às despesas

114 Nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 87.º do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão sido vencida há que condená-la nas despesas, tal como pedido pela recorrente.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quarta Secção),

decide:

- 1) A Decisão C (2000) 36 da Comissão, de 31 de Janeiro de 2000, que reduz o montante da contribuição financeira inicialmente prevista pela Decisão C (1994) 3059, de 25 de Novembro de 1994, que aprova a concessão pelo Fundo Social Europeu de um auxílio a um programa operacional incluído no quadro comunitário de apoio à realização do objectivo n.º 3 na Bélgica (Comunidade Flamenga) é anulada, na medida em que procede a uma redução de 181 067 euros, da contribuição financeira do Fundo Social Europeu de que o Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap era beneficiário.
  
- 2) A Comissão é condenada nas despesas.

Tiili

Mengozzi

Vilaras

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 9 de Julho de 2003.

O secretário

H. Jung

O presidente

V. Tiili