

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Terceira Secção)  
16 de Setembro de 1999 \*

No processo T-182/96,

**Partex — Companhia Portuguesa de Serviços, SA**, sociedade de direito português, com sede em Lisboa, representada por Rui Chancerelle de Machete, Pedro Machete e Miguel Pena Machete, advogados em Lisboa, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado Louis Schiltz, 2, rue du Fort Rheinsheim,

recorrente,

contra

**Comissão das Comunidades Europeias**, representada por Maria Teresa Figueira e Knut Simonsson, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto a anulação da Decisão C (96) 1184 da Comissão, de 14 de Agosto de 1996, que determina a redução da contribuição do Fundo Social Europeu concedida no processo n.º 880412/P3,

\* Língua do processo: português.

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

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

secretário: J. Palacio González, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 15 de Dezembro de 1998,

profere o presente

Acórdão

Enquadramento jurídico

- 1 O primeiro parágrafo do artigo 124.º do Tratado CE (actual artigo 147.º CE) confia à Comissão a administração do Fundo Social Europeu (a seguir «FSE»).
  
- 2 A Decisão 83/516/CEE do Conselho, de 17 de Outubro de 1983, relativa às funções do FSE (JO L 289, p. 38; EE 05 F4 p. 26; a seguir «Decisão 83/516»), prevê, no seu artigo 1.º, n.º 2, alínea a), que o Fundo Social Europeu participa no financiamento de acções de formação e orientação profissional.

- 3 Nos termos do artigo 2.º, n.º 2, desta decisão, os Estados-Membros envolvidos devem garantir a boa execução das acções.
- 4 O Regulamento (CEE) n.º 2950/83 do Conselho, de 17 de Outubro de 1983, que aplica a Decisão 83/516 (JO L 289, p. 1; EE 05 F4 p. 22, a seguir «Regulamento n.º 2950/83») prevê no seu artigo 5.º, n.º 1, que a aprovação pelo Fundo Social Europeu de um pedido de financiamento acarreta o pagamento de um adiantamento de 50% da contribuição na data prevista para o início da acção de formação.
- 5 O artigo 5.º, n.º 4, do Regulamento n.º 2950/83 estabelece, por um lado, que os pedidos de pagamento do saldo incluirão um relatório pormenorizado sobre o conteúdo, os resultados e os aspectos financeiros da acção em causa e, por outro, que o Estado-Membro certifica a exactidão factual e contabilística das indicações constantes desses pedidos.
- 6 Nos termos do artigo 6.º, n.º 1, deste mesmo regulamento, quando a contribuição do FSE não for utilizada nas condições fixadas pela decisão de aprovação, a Comissão pode suspender, reduzir ou suprimir a contribuição, depois de ter dado ao Estado-Membro em causa a oportunidade de apresentar as suas observações.
- 7 Segundo o artigo 6.º, n.º 2, as somas pagas que não tenham sido utilizadas nas condições fixadas pela decisão de aprovação dão lugar a repetição.

- 8 Em aplicação do artigo 7.º, n.º 1, a Comissão pode proceder a verificações no local, sem prejuízo dos controlos efectuados pelos Estados-Membros.
- 9 A Decisão 83/673/CEE da Comissão, de 22 de Dezembro de 1983, relativa à gestão do FSE (JO L 377, p. 1; EE 05 F4 p. 52, a seguir «Decisão 83/673») determina, no seu artigo 6.º, que os pedidos de pagamento de saldo dos Estados-Membros devem chegar à Comissão no prazo de dez meses a contar da data do fim das acções. É expressamente referido que está excluído o pagamento de uma contribuição cujo pedido seja apresentado após expiração deste prazo.

### Matéria de facto

#### A — *Factos anteriores à decisão impugnada*

- 10 Em 1987, a recorrente, Partex — Companhia Portuguesa de Serviços, SA (a seguir «Partex») apresentou, para as sociedades Pirites Alentejanas, SA (a seguir «Pirites Alentejanas»), Tintas Robbialac, SA (a seguir «Tintas Robbialac») e SAPEC — Produits et Engrais Chimiques du Portugal, SA (a seguir «Saptec»), pedidos de apoio financeiro do FSE para a realização de acções de formação técnico-profissional ligadas à reestruturação destas empresas.
- 11 Em 20 de Outubro de 1987, o Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (dependente do Ministério do Trabalho e da Segurança Social português, a seguir «DAFSE») apresentou aos serviços do FSE, em nome da República

Portuguesa e a favor da recorrente, um pedido de contribuição financeira para o exercício de 1988, para financiamento de uma acção de formação profissional das empresas Pirites Alentejanas, Tintas Robbialac e Sapec (*dossier* n.º 880412/P3).

- 12 Pela Decisão C (88) 831, de 29 de Abril de 1988, a recorrida concedeu à recorrente, a favor destas empresas, uma contribuição global no montante de 146 321 461 ESC, destinada à formação de 416 pessoas.
  
- 13 Em data que não foi especificada, a recorrente recebeu um adiantamento de 73 160 730 ESC, em cumprimento do disposto no artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2950/83.
  
- 14 Depois de realizada a acção de formação, que se prolongou por sete meses, entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 1988, a recorrente apresentou no DAFSE, em 30 de Abril de 1989, um pedido de pagamento do saldo da contribuição.
  
- 15 Por ofício de 13 de Outubro de 1989, o DAFSE convidou a recorrente a modificar o pedido de 30 de Abril. No seu pedido reformulado de 23 de Outubro de 1989, a recorrente indicou que o custo total da acção de formação ascendera a 130 350 556 ESC, dos quais 64 523 525 ESC correspondiam à contribuição do FSE.
  
- 16 Em 30 de Outubro de 1989, as autoridades portuguesas apresentaram um pedido de pagamento do saldo da contribuição, datado de 28 de Outubro de 1989, no montante de 8 637 205 ESC.

- 17 Como o primeiro adiantamento tinha sido de 73 160 730 ESC (v., *supra*, n.º 13), em 12 de Fevereiro de 1990, o DAFSE rectificou este pedido, no sentido de que devia ser reembolsado à Comissão um montante de 8 637 205 ESC, correspondente à diferença entre o adiantamento pago à recorrente e a parte do custo total da acção de formação a tomar a cargo pelo FSE, tal como indicado no pedido modificado de pagamento do saldo apresentado pela recorrente (v., *supra*, n.º 15) (73 160 730 ESC — 64 523 525 ESC).
- 18 Em 24 de Junho de 1991, o DAFSE recolheu informações complementares a respeito deste processo com vista à sua reanálise.
- 19 Por ofícios do DAFSE n.ºs 1107, de 30 de Janeiro, 1941 e 1966, de 10 de Fevereiro de 1995, respeitantes à Pirites Alentejanas, à Tintas Robbialac e à Sapec, respectivamente, a recorrente foi informada das propostas de decisões de certificação enviadas pelo DAFSE à Comissão relativamente a cada uma destas empresas. A recorrente foi igualmente convidada a apresentar as suas observações sobre essas propostas de decisões de certificação.
- 20 Junto a esses ofícios seguiam documentos recapitulativos com quadros nos quais se indicavam quais as despesas elegíveis e quais não poderiam sê-lo e um anexo em que se descrevia a metodologia de reanálise dos processos de 1988 em que a recorrente era interveniente (a seguir «metodologia de reanálise»).

21 Esta metodologia era assim descrita:

«Da análise dos documentos apresentados pela Partex referentes à facturação emitida no ano de 1988 e custos correspondentes conclui-se o seguinte:

- as despesas de estrutura, pela sua natureza, não podem ser aceites como custos de formação;
- os montantes relativos a despesas que podem ser consideradas com a formação não se afiguram razoáveis face ao tipo de apoios prestados no desenvolvimento dos cursos.»

22 Junto às propostas de decisões de certificação relativas à Tintas Robbialac e à Sapec figuravam ainda relatórios das auditorias a que tinha procedido a Oliveira Rego & Alexandre Hipólito.

23 Por cartas de 15 e 24 de Fevereiro de 1995, a recorrente apresentou as suas observações sobre essas propostas de decisões de certificação. O mesmo fizeram a Pirites Alentejanas e a Tintas Robbialac, por cartas de 16 e 27 de Fevereiro de 1995, respectivamente.

24 Na sequência das observações da Pirites Alentejanas, o DAFSE reexaminou o *dossier*. Na Informação n.º 615/DSAFEP/95, de 17 de Março de 1995, o DAFSE fixou o montante elegível, que era superior ao que resultava da proposta de

decisão de certificação relativa à Pirites Alentejanas. Junto à informação figurava um anexo com um quadro rectificativo e a posição do DAFSE sobre essas observações.

- 25 Em 27 de Março de 1995, o DAFSE adoptou, em relação à Pirites Alentejanas, à Tintas Robbialac e à Sapec, decisões de certificação do pedido de pagamento do saldo e de ordem de reembolso de determinadas importâncias.
- 26 A cada uma destas decisões foi junta uma Informação. As decisões respeitantes à Tintas Robbialac e à Sapec confirmavam as propostas de decisões de certificação (n.º 1233/DSJ/DSAFEP, ponto 20, e n.º 1218/DSJ/DSAFEP, ponto 16, respectivamente), ao passo que a informação respeitante à Pirites Alentejanas indicava que, após análise das observações apresentadas por esta sociedade (v. *supra*, n.º 23), o montante declarado não elegível na proposta de decisão devia ser reduzido (n.º 1212/DSJ/DSAFEP, ponto 17).
- 27 Estas Informações referiam igualmente que o DAFSE podia apreciar a razoabilidade das despesas em função do seu carácter indispensável, do seu montante, dos preços praticados no mercado, e da obrigação, para os beneficiários, de gerirem os subsídios do FSE e do Estado português como se de dinheiros próprios se tratasse (n.º 1218/DSJ/DSAFEP/95 relativa à Sapec, pontos 18 e 19; n.º 1233/DSJ/DSAFEP/95 relativa à Tintas Robbialac, pontos 22 e 23; n.º 1212/DSJ/DSAFEP/95 relativa à Pirites Alentejanas, pontos 19 e 20), pelo que uma despesa excessiva podia dar origem a uma redução (n.ºs 1218, ponto 46, 1233, ponto 50 e 1212, ponto 47).

- 28 Finalmente, precisava-se nessas informações que elas se baseavam nos fundamentos expostos nos documentos anteriormente enviados à recorrente, designadamente nos ofícios do DAFSE n.ºs 1107, 1941 e 1966 (v., *supra*, n.º 19).
- 29 A Partex recorreu destas decisões para o Tribunal Administrativo do Círculo de Lisboa. Este suspendeu a execução das ordens de reembolso.
- 30 Pelo ofício n.º 4085, de 30 de Março de 1995, o DAFSE informou a Comissão que, na sequência das auditorias realizadas, o custo global das acções de formação se elevava, na realidade, a 100 591 892 ESC, dos quais 49 792 986 ESC correspondiam à contribuição do FSE.
- 31 Por três ofícios datados de 19 de Junho de 1995, o DAFSE informou a recorrente que, sem prejuízo da decisão final da Comissão sobre o pedido de pagamento do saldo, o montante certificado das despesas após reanálise do processo era de 11 746 270 ESC para a Pirites Alentejanas, de 10 349 849 ESC para a Tintas Robbialac, e de 27 696 868 ESC para a Sapec.
- 32 Pelo ofício n.º 9600, de 22 de Agosto de 1995, o DAFSE comunicou ao FSE que as correcções efectuadas nos montantes imputados à acção e suportados por documentos emitidos pela Partex tinham sido efectuadas seguindo a metodologia definida pelo grupo de trabalho do antigo Fundo em 23 de Setembro de 1994.

- 33 Pelos ofícios n.ºs 2567 e 2569, de 27 de Fevereiro, e 2837, de 1 de Março de 1996, o DAFSE informou a recorrente que a Comissão tinha aprovado a certificação do pedido de pagamento do saldo no montante indicado nos ofícios de 19 de Junho de 1995.
- 34 Por carta de 22 de Março de 1996 e por fax de 11 de Abril de 1996, a recorrente solicitou ao DAFSE alguns esclarecimentos e uma cópia da decisão da Comissão.
- 35 A recorrente interpôs então, neste Tribunal, um recurso de anulação da decisão da Comissão de aprovação da certificação do pedido de pagamento do saldo do DAFSE (v., *supra*, n.º 33), que foi registado sob o número T-58/96. Na contestação, a recorrida reconheceu que a sua decisão não satisfazia as exigências de fundamentação tal como estas tinham sido especificadas no n.º 27 do acórdão do Tribunal de Primeira Instância, de 13 de Dezembro de 1995, Comissão/Branco [T-85/94 (122), Colect., p. II-2993]. Retirou, portanto, essa decisão. Em consequência, o Presidente da Quinta Secção do Tribunal de Primeira Instância, por despacho de 3 de Junho de 1997, ordenou o cancelamento do processo T-58/96 e condenou a recorrida nas despesas.

### B — A decisão impugnada

- 36 Em 14 de Agosto de 1996, a recorrida adoptou a Decisão C (96) 1184, que determina a redução da contribuição do FSE concedida à Partex em conformidade com a decisão C (88) 831, de 29 de Abril de 1988, tomada no quadro do projecto n.º 880412/P3 (a seguir «decisão impugnada»).

37 É o seguinte o teor desta decisão:

«...Considerando que o Governo português apresentou à Comissão, em 30 de Outubro de 1989, um pedido de pagamento do saldo no montante de 8 637 205 ESC (a restituir à Comissão) e certificou a exactidão factual e contabilística do referido pedido, em conformidade com o n.º 4 do artigo 5.º do Regulamento... n.º 2950/83;

Considerando que, na sequência de diversas irregularidades detectadas na execução de acções financiadas pelo [FSE], o Estado-Membro, com conhecimento da Comissão, decidiu reexaminar um certo número de *dossiers*, e que, neste âmbito, depois da reanálise do pedido de pagamento do saldo do *dossier* 880412/P3 e de auditorias efectuadas à contabilidade das acções desenvolvidas pelas empresas 'Tintas Robbialac SA' e 'Saptec', uma parte das despesas apresentadas não pode ser aceite pelos motivos expostos na carta n.º 4085, de 30 de Março de 1995 e anexos enviados pelo Estado-Membro;

Considerando que o Estado-Membro deu às entidades envolvidas nas acções 'Partex', 'Tintas Robbialac', 'Saptec' e 'Pirites Alentejanas...' a oportunidade de apresentarem as suas observações (cartas do DAFSE n.ºs 1107, de 30 de Janeiro de 1995 e 1941 e 1966, de 10 de Fevereiro de 1995, dirigidas à Partex, e n.ºs 1106, de 30 de Janeiro de 1995 e 1940 e 1967, de 10 de Fevereiro de 1995, dirigidas às restantes intervenientes), e que apenas as entidades 'Partex', 'Pirites Alentejanas' e 'Tintas Robbialac' apresentaram as suas observações (anexos à carta do DAFSE n.º 5653, de 10 de Maio de 1996);

Considerando que da contribuição total aprovada pela Comissão para o *dossier* 880412/P3, cujo valor era de 146 321 461 ESC, a Partex não utilizou um montante de 81 797 936 ESC, e que, depois da análise das observações do

Estado-Membro e das entidades 'Partex', 'Pirites Alentejanas' e 'Tintas Robbialac', a Comissão considera que certas despesas apresentadas pela 'Partex' não respeitam as condições fixadas pela decisão de aprovação, devendo a contribuição ser ainda reduzida de 14 730 539 ESC e que, conseqüentemente, a contribuição do [FSE] deve ser fixada em 49 792 986 ESC, pelos motivos expostos:

- no relatório da auditoria efectuada pela 'O. Rego & A. Hipólito' a 'Tintas Robbialac' e 'Sapex',
  
- na informação n.º 615/DSAFEP/95 relativa à reanálise das despesas apresentadas pela entidade 'Pirites Alentejanas',
  
- na carta do DAFSE n.º 4085, de 30 de Março de 1995, e anexos,
  
- na carta do DAFSE n.º 9600, de 22 de Agosto de 1995, e anexos;

Considerando que nos termos do n.º 2 do artigo 6.º do Regulamento... n.º 2950/83 as somas pagas que não tenham sido utilizadas nas condições fixadas pela decisão de aprovação dão lugar a repetição, e que o Estado-Membro em causa é subsidiariamente responsável pelo reembolso das somas indevidamente pagas;

Considerando que nos termos do n.º 1 do artigo 5.º do Regulamento... n.º 2950/83 foi pago, a título de primeiro adiantamento, o montante de 73 160 730 ESC;

Considerando que o Estado-Membro devolveu à Comissão uma importância de 8 637 205 ESC;

Considerando que o montante de 14 730 539 ESC dá lugar a repetição,

Adoptou a presente decisão:

#### Artigo 1.º

A contribuição do [FSE] de 146 321 461 ESC atribuída à 'Partex...' pela Decisão da Comissão n.º C (88) 0831, de 29 de Abril de 1988, é reduzida para 49 792 986 ESC.

#### Artigo 2.º

O montante de 14 730 539 ESC deverá ser reembolsado à Comissão...»

## Tramitação processual

- 38 Foi nestas circunstâncias que, por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal em 15 de Novembro de 1996, a recorrente interpôs o presente recurso.
- 39 Com base no relatório preliminar do juiz-relator, o Tribunal (Terceira Secção) decidiu iniciar a fase oral sem instrução prévia. Decidiu, contudo, fazer algumas perguntas, por escrito, às partes, às quais estas responderam no prazo fixado.
- 40 Na audiência, de 15 de Dezembro de 1998, foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às perguntas do Tribunal.

## Pedidos das partes

- 41 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:
- anular a decisão impugnada, na parte em que fixa uma redução da contribuição inicialmente concedida e lhe impõe a devolução à Comissão de 14 730 539 ESC;
  - condenar a Comissão nas despesas.

42 A recorrida conclui pedindo que o Tribunal se digne:

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

### Quanto ao mérito

43 A recorrente invoca quatro fundamentos, baseados, em primeiro lugar, em violação da regulamentação aplicável, resultante da segunda certificação efectuada pelo DAFSE, em 27 de Março de 1995, em segundo lugar, em violação da obrigação de fundamentação prescrita pelo artigo 190.º do Tratado CE (actual artigo 253.º CE), em terceiro lugar, em abuso de direito, violação dos direitos da defesa e dos princípios da boa fé, da protecção da confiança legítima e da protecção dos direitos adquiridos e, em quarto lugar, em desvio de poder.

*A — Quanto ao primeiro fundamento, baseado em violação da regulamentação aplicável, resultante da segunda certificação efectuada pelo DAFSE*

44 A recorrente invoca vícios que afectariam a segunda certificação efectuada pelo DAFSE, em 27 de Março de 1995, da exactidão factual e contabilística das

despesas apresentadas em apoio do pedido de pagamento do saldo da contribuição financeira do FSE para contestar a legalidade da decisão impugnada adoptada com base nessa certificação.

- 45 Este primeiro fundamento desdobra-se em duas partes, baseadas em incompetência *ratione temporis* do DAFSE e em violação das regras de repartição de competências entre os Estados-Membros e a Comissão.

*Quanto à incompetência ratione temporis do DAFSE*

Argumentação das partes

- 46 A recorrente alega que há incompetência *ratione temporis* do DAFSE por duas razões. Primeiro, o prazo em que a certificação factual e contabilística deve ser efectuada teria sido excedido (primeira subparte). Segundo, o DAFSE teria ignorado a repartição, no tempo, das funções respectivas do Estado-Membro e da Comissão (segunda subparte).

— Quanto à primeira subparte: extemporaneidade da segunda certificação factual e contabilística

- 47 Segundo o artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, da Decisão 83/673, a certificação factual e contabilística das despesas apresentadas pelo beneficiário no pedido de pagamento de uma contribuição financeira do FSE deve ser efectuada no prazo de

treze meses após a data do fim das acções assim financiadas. No caso em apreço, a recorrente teria terminado a acção financiada no final de 1988. A segunda certificação factual e contabilística (v., *supra*, n.º 26) teria sido portanto efectuada fora do prazo previsto por aquelas disposições e seria, por isso, ilegal. Ora, embora a decisão impugnada só se refira à primeira certificação factual e contabilística, incorporaria a fundamentação da segunda.

- 48 Como a decisão impugnada se baseia nesta decisão ilegal do DAFSE, seria ela própria ilegal.

— Quanto à segunda subparte, baseada em desrespeito da repartição, no tempo, das funções respectivas do Estado-Membro em causa e da Comissão

- 49 A recorrente observa que, em 30 de Outubro de 1989, o DAFSE certificou a exactidão factual e contabilística do pedido de pagamento do saldo por ela apresentado nos termos do n.º 4 do artigo 5.º do Regulamento n.º 2950/83. Ora, após a transmissão desta certificação à Comissão, o poder do DAFSE e do Estado-Membro esgotar-se-ia. Com efeito, a regulamentação aplicável, e mais precisamente o Regulamento n.º 2950/83, não permitiria que, depois de transmitir a certificação à Comissão, o DAFSE procedesse ainda, como no presente caso, por iniciativa própria, a uma «reverificação» do *dossier*, modificando desse modo a sua certificação anterior.

- 50 No presente caso, o DAFSE teria, por iniciativa própria, reanalisado o *dossier* e transmitido à Comissão uma segunda certificação factual e contabilística do pedido de pagamento do saldo.

- 51 Ao adoptar a decisão impugnada com base nesta segunda certificação, a recorrida teria infringido a regulamentação aplicável.
- 52 A recorrida contesta a argumentação da recorrente, sublinhando que a obrigação de certificação pelo Estado-Membro deve ser apreciada à luz do interesse em evitar irregularidades na utilização das contribuições concedidas pelo FSE, por um lado, e da responsabilidade subsidiária do Estado-Membro no reembolso das contribuições utilizadas ilegalmente (artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2950/83).

#### Apreciação do Tribunal

- 53 Ao confirmar a exactidão factual e contabilística das indicações constantes dos pedidos de pagamento de saldo, o Estado-Membro torna-se responsável perante a Comissão das certificações que efectua (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Setembro de 1998, Branco/Comissão, T-142/97, Colect., p. II-3567, n.º 44).
- 54 Tendo em conta a garantia da boa execução das acções financiadas que o Estado-Membro assume com base no disposto no artigo 2.º, n.º 2, da Decisão 83/516, qualquer uma das certificações a que se refere o artigo 5.º, n.º 4, do Regulamento n.º 2950/83 deve ser considerada por natureza uma operação efectuada sob reserva pelo Estado-Membro. Qualquer outra interpretação afectaria o efeito útil do artigo 7.º da Decisão 83/673, que impõe ao Estado-Membro que denuncie as irregularidades detectadas na gestão das acções a financiar através do FSE (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 16 de Julho de 1998, Proderec/Comissão, T-72/97, Colect., p. II-2847, n.º 74). Além disso, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2950/83, a Comissão pode proceder a

verificações dos pedidos de pagamento de saldo, «sem prejuízo do controlo efectuado pelos Estados-Membros» (acórdão Branco/Comissão, referido no número anterior, n.º 45).

- 55 Estas obrigações e poderes dos Estados-Membros não estão limitados por qualquer restrição temporal (acórdão Branco/Comissão, já referido no n.º 53 *supra*, n.º 46).
- 56 Em consequência, num caso como o vertente, em que um Estado-Membro já certificou a exactidão factual e contabilística do pedido de pagamento de saldo, esse mesmo Estado pode ainda alterar a sua apreciação do pedido em causa, quando considerar que está confrontado com irregularidades que não se tinham revelado anteriormente (acórdão Branco/Comissão, já referido no n.º 53 *supra*, n.º 47).
- 57 A este propósito, importa observar que o artigo 6.º da Decisão 83/673 prevê que os pedidos de pagamento de saldo devem chegar à Comissão no prazo de dez meses a contar da data do fim das acções de formação e que está excluído o pagamento de qualquer contribuição cujo pedido seja apresentado após expiração deste prazo. Nestas condições, se só pudessem ser efectuados controlos de regularidade antes da certificação da exactidão factual e contabilística de um pedido de pagamento de saldo, poderia acontecer que o Estado-Membro não estivesse em condições de apresentar esse pedido à Comissão no referido prazo de dez meses, estando assim excluído o pagamento do saldo da contribuição. Daqui resulta que, em certas hipóteses, a certificação da exactidão factual e contabilística de um pedido de pagamento de saldo, anterior a um controlo de regularidade ou antes de este ter terminado, pode ser do interesse do beneficiário da contribuição (acórdão Branco/Comissão, já referido no n.º 53 *supra*, n.º 48).

- 58 Resulta do que precede que a recorrida não desrespeitou a regulamentação aplicável ao confirmar a certificação factual e contabilística tal como esta fora corrigida pelo DAFSE pela decisão de 27 de Março de 1995 (v., *supra*, n.º 25). Em consequência, a primeira parte do primeiro fundamento não merece acolhimento.

*Quanto à violação das regras de repartição de competências entre os Estados-Membros e a Comissão*

Argumentação das partes

- 59 Na réplica, a recorrente alegou, a título subsidiário, que o DAFSE tinha exorbitado das suas competências. A regulamentação aplicável conferiria ao Estado-Membro competência para verificar se as despesas cujo reembolso é solicitado pela empresa beneficiária estão cobertas pela decisão de aprovação e se as indicações contidas no pedido de pagamento de saldo e a sua expressão contabilística correspondem à realidade, mas não para apreciar se uma despesa é elegível para financiamento comunitário. Com efeito, tendo em conta, em primeiro lugar, a autonomia de gestão do FSE enquanto instrumento de uma política comunitária de emprego e de formação profissional e, em segundo lugar, a necessidade de efectuar uma aplicação uniforme do direito comunitário e mais precisamente das condições fixadas na decisão de aprovação de um pedido de apoio financeiro comunitário, a apreciação da questão de saber se estas últimas condições foram observadas seria da competência exclusiva da Comissão.
- 60 O DAFSE, ao efectuar a certificação de 1995 com base em critérios de «razoabilidade na realização da despesa» pelo beneficiário e de «boa gestão financeira» da contribuição, teria transcendido o âmbito das suas competências de verificação da exactidão factual e contabilística das indicações contidas nos pedidos de pagamento. Como a decisão impugnada assentaria nesta certificação ilegal, a recorrida teria desrespeitado a repartição de competências entre o

Estado-Membro e a Comissão, tal como esta se encontra prevista pela regulamentação comunitária aplicável. Em consequência, a decisão impugnada seria igualmente inválida.

- 61 A recorrida refuta esta argumentação.

### Apreciação do Tribunal

- 62 Esta segunda parte do primeiro fundamento deve ser considerada um fundamento novo na acepção do artigo 48.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância. Com efeito, foi arguido pela primeira vez na fase da réplica. Como não tem origem em elementos de direito ou de facto que se tenham revelado durante o processo, deve ser julgado inadmissível.
- 63 Como argumento superabundante, há que recordar que a aplicação de critérios respeitantes ao «carácter razoável» das despesas realizadas pelo beneficiário e à «boa gestão financeira» da contribuição se enquadra perfeitamente no âmbito do controlo que o Estado-Membro está obrigado a efectuar nos termos do disposto no artigo 7.º da Decisão 83/673 (acórdãos do Tribunal de Primeira Instância Proderec/Comissão, já referido no n.º 54, *supra*, n.º 88, e de 15 de Setembro de 1998, Mediocurso/Comissão, T-180/96 e T-181/96, Colect., p. II-3481, n.º 115).
- 64 Resulta do que precede que o primeiro fundamento é integralmente improcedente.

B — Quanto ao segundo fundamento, baseado em violação da obrigação de fundamentação prescrita pelo artigo 190.º do Tratado

*Argumentação das partes*

- 65 Segundo a recorrente, a decisão impugnada não satisfaz as exigências do artigo 190.º do Tratado. Em primeiro lugar, o conteúdo das propostas de decisão do DAFSE (v. *supra*, n.º 19) não teria sido integrado na decisão impugnada. Em segundo lugar, a recorrente não teria recebido cópia dos ofícios n.ºs 4085, de 30 de Março e 9600, de 22 de Agosto de 1995, e respectivos anexos (v. *supra*, n.ºs 30 e 32) a que se refere a decisão impugnada. Em terceiro lugar, os fundamentos de facto e de direito desta decisão não teriam sido nem identificados nem explicitados.
- 66 A fundamentação não permitiria compreender as razões que levaram a recorrida a considerar que as condições de atribuição da contribuição não tinham sido satisfeitas nem identificar os critérios de «razoabilidade» e de «boa gestão financeira» com base nos quais a recorrida considerou inelegível uma parte das despesas. Também não permitiria apreender se esses critérios já constavam da decisão de aprovação da contribuição de 29 de Abril de 1988 nem em que medida é que foram violados.
- 67 A recorrente supõe que quando se faz referência a este critério da «razoabilidade» se estão a referir os critérios de reanálise (v., *supra*, n.º 21). Ignora as razões que impedem que as despesas de estrutura sejam aceites como despesas de formação. Interroga-se igualmente sobre as razões por que certas despesas de formação não se afiguraram razoáveis face ao tipo de apoios em causa.

- 68 No caso Pirites Alentejanas, as justificações constantes da proposta do DAFSE (v., *supra*, n.º 19) não explicariam os ajustamentos efectuados, designadamente nas sub-rubricas 14.2.7 (trabalhos especializados), 14.3.1, alínea b) (remunerações do pessoal técnico não docente), 14.3.1, alínea c) (remunerações do pessoal administrativo), 14.3.5 (despesas com deslocações), e 14.3.14 (despesas administrativas gerais). Quanto às sub-rubricas 14.3.1, alínea a) (remunerações do pessoal docente) e 14.3.2 (encargos sobre remunerações), a recorrida não teria explicitado o motivo do corte na contribuição, apesar das observações da Pirites Alentejanas, segundo as quais o n.º 7 do Despacho 20/MTSS/87 do ministro do Trabalho e da Segurança Social da República Portuguesa, de 19 de Junho de 1987, (*Diário da República*, II série, n.º 148, de 1 de Julho de 1987, p. 1841), não se aplicava às rubricas em causa. Por último, o corte efectuado na sub-rubrica 14.6 não teria sido suficientemente fundamentado.
- 69 No caso da Tintas Robbialac, a recorrente considera que o relatório da auditoria não indica quais os critérios da decisão de aprovação da acção desrespeitados, designadamente no que respeita aos cortes nas rubricas 14.1 (rendimento dos estagiários em formação), 14.3 (funcionamento e gestão dos cursos), 14.8 (alojamento e alimentação dos formandos) e 14.9 (deslocação de formandos). Os cortes efectuados nas sub-rubricas 14.3.8 e 14.3.11 (outros fornecimentos e serviços de terceiros) seriam motivados por considerações subjectivas. As razões justificativas do corte efectuado na sub-rubrica 14.3.15 (outras despesas com funcionamento e gestão) não teriam sido apontadas. A justificação dos cortes nas rubricas 14.2.6 (despesas com pessoal afecto à preparação dos cursos), 14.2.7 (trabalhos especializados), 14.3.1, alínea b), (remunerações do pessoal técnico não docente), 14.3.1, alínea c) (remunerações do pessoal administrativo), 14.3.7 (gestão e controlo orçamental) e 14.3.8 (trabalhos especializados) pela remissão para a metodologia de reanálise não permitiria determinar qual a efectiva razão de ser dos cortes efectuados. Quanto às sub-rubricas 14.3.1, alínea a) (remuneração do pessoal docente) e 14.3.2 (encargos sociais), a recorrida não teria explicitado o motivo do corte, apesar das observações da Tintas Robbialac sobre o erro de interpretação do Despacho 20/MTSS/87, já referido.
- 70 Finalmente, no caso da Sapec, a recorrida ter-se-ia limitado a contestar, com argumentos discutíveis, a regularidade de uma parte das despesas relativas às sub-

rubricas 14.3.5 (despesas com deslocações), 14.3.9 (rendas e alugueres) e 14.8 (alojamento e alimentação dos formandos). O relatório da auditoria não explicaria quais as condições da decisão de aprovação da acção desrespeitadas nem os critérios de não elegibilidade de despesas previamente certificadas em 1989. As razões precisas da recusa de imputação das despesas com alimentação associadas à realização de deslocações como despesas com deslocações (ponto 6.3.3 do relatório da auditoria) e do corte respeitante às rendas e alugueres (ponto 6.3.6 do relatório da auditoria) também teriam sido omitidas.

- 71 A recorrida entende que a decisão impugnada está suficientemente fundamentada, porque se refere com clareza a actos do DAFSE, nos quais são claramente expostos os fundamentos da redução efectuada (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 12 de Janeiro de 1995, Comissão/Branco, T-85/94, Colect., p. II-45, n.º 36). A recorrente teria tido conhecimento dos relatórios de auditoria efectuados por Oliveira Rego & Alexandre Hipólito, da Informação n.º 615/DSAFEP/95 e dos anexos ao ofício do DAFSE n.º 4085, visto que os anexou à sua petição de recurso. Por sua vez, os anexos ao ofício do DAFSE n.º 9600 descreveriam a metodologia de reanálise aplicada pela recorrida. Ora, esta metodologia teria sido igualmente dada a conhecer à recorrente, que teria aliás contribuído para a sua definição.
- 72 Seria esse igualmente o caso dos critérios de razoabilidade das despesas realizadas pelo beneficiário e de boa gestão financeira da contribuição. Resultaria das observações apresentadas pela recorrente (v., *supra*, n.º 23) que conhecia esses critérios. Estes estariam aliás implicitamente incluídos na decisão de aprovação, que se refere às disposições nacionais e comunitárias aplicáveis, que impõem o respeito das regras de boa gestão financeira.

*Apreciação do Tribunal*

## 1. Observações preliminares

- 73 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 que autorize o órgão jurisdicional comunitário a fiscalizar a legalidade da decisão. O alcance deste dever depende da natureza do acto em causa e do contexto em que ele 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; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 12 de Janeiro de 1995, Branco/Comissão, já referido no n.º 71 *supra*, n.º 32).
- 74 Como uma decisão que reduz o montante de uma participação 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, e Cipeke/Comissão, já referido, n.º 18; acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 6 de Dezembro de 1994, Lisrestal/Comissão, T-450/93, Colect., p. II-1177, n.º 52, já referido no n.º 71 *supra*, n.º 33).
- 75 A questão de saber se a fundamentação de uma decisão satisfaz estas exigências 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 (acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Maio de 1997, Siemens/Comissão, C-278/95 P, Colect., p. I-2507, n.º 17, e acórdão aí citado).

## 2. Incorporação da fundamentação dos actos das autoridades nacionais na decisão da Comissão

- 76 Numa situação em que, como no caso presente, a Comissão pura e simplesmente confirma a proposta de um Estado-Membro de redução de uma contribuição inicialmente concedida, o Tribunal de Primeira Instância entende que uma decisão da Comissão pode ter-se por devidamente fundamentada, na acepção do artigo 190.º do Tratado, quer quando ela própria revela claramente os fundamentos que justificam a redução da participação, quer quando, em vez disso, se refere com suficiente clareza a um acto das autoridades nacionais competentes do Estado-Membro em causa em que estas expõem claramente os fundamentos dessa redução (acórdão de 12 de Janeiro de 1995, Branco/Comissão, já referido no n.º 71 *supra*, n.º 36, confirmado pelo acórdão proferido sobre recurso, Comissão/Branco, já referido no n.º 35 *supra*, n.º 27).
- 77 Verificando-se pelos autos que a decisão da Comissão não se afasta num ou noutro ponto dos actos das autoridades nacionais, é permitido considerar que o conteúdo destes está integrado na fundamentação da decisão da Comissão, pelo menos na medida em que o beneficiário da contribuição pôde deles tomar conhecimento (acórdão Proderec/Comissão, já referido no n.º 54 *supra*, n.º 105).
- 78 Há assim que examinar se a recorrente pôde tomar conhecimento dos actos do DAFSE a que é feita referência no sexto considerando da decisão impugnada e se as informações que deles constam eram suficientes, tendo em conta o contexto em que a decisão impugnada foi tomada, para lhe permitir identificar e compreender as razões das reduções efectuadas.

### 3. Informação da recorrente sobre os elementos a que se refere a decisão impugnada

- 79 Não foi contestado que a recorrente não recebeu os ofícios do DAFSE n.ºs 4085, de 30 de Março de 1995, e 9600, de 22 de Agosto de 1995, e os anexos respectivos. No entanto, a motivação deles constante, designadamente a dos documentos com quadros de despesas consideradas elegíveis e não elegíveis, por um lado, e a dos relatórios da auditoria de Oliveira Rego & Alexandre Hipólito, por outro, já tinha sido anteriormente dada a conhecer à recorrente, designadamente através dos ofícios n.ºs 1107, 1941 e 1966 (v., *supra*, n.º 19).
- 80 De onde se conclui que a recorrente foi informada do conjunto dos fundamentos das reduções efectuadas constantes dos documentos a que a decisão impugnada se refere.

### 4. A suficiência da fundamentação

- 81 A recorrente sustenta igualmente que a fundamentação é insuficiente. Como a decisão impugnada se refere aos motivos avançados pelo DAFSE nas suas propostas de redução constantes das decisões de certificação (v., *supra*, n.ºs 25 a 28), estes motivos estão integrados na fundamentação da decisão impugnada. Esta deve, portanto, ser apreciada à luz desses motivos. O Tribunal passa a analisá-los, distinguindo cada um dos casos do projecto em causa.

a) Motivos das reduções efectuadas na parte do projecto respeitante à Pirites Alentejanas

- 82 A recorrente não contesta ter tido conhecimento do ofício do DAFSE, de 17 de Março de 1995, intitulado «Informação n.º 615/DSAFEP/95», respeitante à reanálise das despesas apresentadas pela Pirites Alentejanas. Este ofício fixa o montante a devolver por esta última da parte da contribuição financeira que lhe dizia respeito. Junto com este ofício seguia um anexo que expunha as conclusões do DAFSE relativamente às diferentes rubricas do pedido de pagamento de saldo e a sua posição a respeito das observações apresentadas pelas empresas interessadas sobre a proposta de decisão de certificação (v., *supra*, n.º 23).
- 83 Este ofício e os respectivos anexos, conjugado com o quadro das despesas elegíveis e não elegíveis (v., *supra*, n.º 20), contêm indicações sobre os motivos das reduções efectuadas.
- 84 O Tribunal passa a analisar a fundamentação respeitante a cada uma das sub-rubricas em que houve redução.

— Sub-rubrica 14.1.4 (seguros)

- 85 O DAFSE considerou que, como os encargos de seguro elegíveis correspondiam a 7,286% do montante dos salários inscritos na rubrica 14.1.1, se justificava uma redução de 94 134 ESC da importância imputada na rubrica 14.1.4.
- 86 Devendo a recorrente conhecer a legislação portuguesa relativa ao seguro de acidentes de trabalho, esta fundamentação satisfaz as exigências do artigo 190.º do Tratado.

— Sub-rubrica 14.2.6 (despesas com pessoal afecto à preparação dos cursos)

- 87 O DAFSE explicou que as despesas a que se referia esta sub-rubrica deviam sofrer uma redução de 267 012 ESC, porque já tinham sido imputadas como remunerações do pessoal administrativo [rubrica 14.3.1, alínea c)].
- 88 Além disso, deviam igualmente ser objecto de uma redução de 290 000 ESC, por aplicação da metodologia de reanálise. À luz destes critérios (v., *supra*, n.º 21), tal como explicitados na decisão de certificação (v., *supra*, n.º 27), estas despesas foram julgadas excessivas tendo em conta a natureza das prestações e os preços praticados no mercado.
- 89 Esta fundamentação satisfaz as exigências do artigo 190.º do Tratado.

— Sub-rubrica 14.2.7 (trabalhos especializados)

- 90 O DAFSE considerou não elegível um montante de 722 000 ESC, por aplicação da metodologia de reanálise. Deduz-se destes critérios (v., *supra*, n.º 21), tal como explicitados na decisão de certificação (v., *supra*, n.º 27), que estas despesas foram julgadas excessivas tendo em conta a natureza das prestações e os preços praticados no mercado.
- 91 Esta fundamentação satisfaz as exigências do artigo 190.º do Tratado.

— Sub-rubrica 14.3.1, alínea a) (remunerações do pessoal docente)

- 92 O DAFSE propôs uma redução de 753 304 ESC, pelo facto de o valor/hora das aulas práticas não ter sido reduzido a 50%, conforme o disposto no Despacho 20/MTSS/87, que estabelece que «a remuneração dos formadores durante a formação prática será sempre de 50% dos valores determinados por aplicação dos números anteriores».
- 93 O DAFSE propôs ainda uma redução de 465 511 ESC, dado que a Pirités Alentejanas tinha efectuado a dedução deste montante a título de imposto sobre o valor acrescentado.
- 94 Esta fundamentação satisfaz as exigências do artigo 190.º do Tratado.

— Sub-rubrica 14.3.1, alínea b) (remunerações do pessoal técnico não docente) e 14.3.1, alínea c) (remunerações do pessoal administrativo)

- 95 Segundo o documento do qual consta o quadro das despesas elegíveis e não elegíveis (v., *supra*, n.º 20), foram efectuadas reduções relativamente às remunerações do pessoal técnico não docente e do pessoal administrativo, por aplicação da metodologia de reanálise. À luz destes critérios (v., *supra*, n.º 21), tal como explicitados na decisão de certificação (v., *supra*, n.º 27), estas despesas foram julgadas excessivas tendo em conta a natureza das prestações e os preços praticados no mercado.
- 96 Esta fundamentação satisfaz as exigências do artigo 190.º do Tratado.

— Sub-rubrica 14.3.2 (encargos sobre remunerações)

- 97 A redução dos encargos sobre remunerações foi justificada pelo facto de se ter considerado que o montante elegível correspondia a 31,786% dos montantes elegíveis das rubricas 14.3.1, alínea a) (pessoal docente), 14.3.1, alínea b) (pessoal técnico não docente) e 14.3.1, alínea c) (pessoal administrativo), relativamente ao pessoal interno (24,5% de encargos com a segurança social e 7,286% de cotizações para o seguro de acidentes de trabalho).
- 98 Devendo a recorrente conhecer a legislação portuguesa de segurança social, esta fundamentação satisfaz as exigências do artigo 190.º do Tratado.

— Sub-rubricas 14.3.3 (despesas com estadas) e 14.3.4 (despesas com alimentação)

- 99 Resulta do documento de onde consta o quadro de despesas elegíveis e não elegíveis (v., *supra*, n.º 20) que foram efectuadas reduções dos montantes pedidos nas rubricas 14.3.3 (despesas com estadas) e 14.3.4 (despesas com alimentação) do pessoal da empresa, por não terem relação directa com a acção financiada.
- 100 Esta fundamentação satisfaz as exigências do artigo 190.º do Tratado.

— Sub-rubrica 14.3.5 (despesas com deslocações)

- 101 O DAFSE propôs reduções das despesas com deslocações de 40 930 ESC, pelo facto de não terem relação directa com a acção financiada, e de 339 000 ESC, por aplicação da metodologia de reanálise. À luz destes critérios (v., *supra*, n.º 21), tal como explicitados na decisão de certificação (v., *supra*, n.º 27), estas despesas foram julgadas excessivas tendo em conta a natureza das prestações e os preços praticados no mercado.
- 102 Esta fundamentação satisfaz as exigências do artigo 190.º do Tratado.

— Sub-rubrica 14.3.14 (despesas administrativas gerais)

- 103 No documento de onde consta o quadro de despesas elegíveis e não elegíveis (v., *supra*, n.º 20), o DAFSE considerou não elegíveis os montantes imputados como despesas administrativas gerais, pelo facto de se referirem à remuneração de um formador que já tinha sido imputada na rubrica correspondente às remunerações.
- 104 Na nota em que definiu a sua posição a respeito de determinadas observações da Pirites Alentejanas (v., *supra*, n.º 23), o DAFSE precisou que, atendendo aos montantes inscritos na sub-rubrica 14.3.1, alínea c) (remunerações do pessoal administrativo) como remunerações de três funcionários relativas a 807 horas e na sub-rubrica 14.3.1, alínea d) (remunerações com outro pessoal que não o docente, o técnico ou o administrativo) como remunerações de duas funcionárias afectas durante 1 028 horas, o valor imputado nesta rubrica não se justificava face à natureza e à dimensão da acção.
- 105 Esta fundamentação satisfaz as exigências do artigo 190.º do Tratado.

— Sub-rubrica 14.6.3 (amortização de equipamento electrónico)

106 O DAFSE explicou, no documento do qual consta o quadro de despesas elegíveis e não elegíveis (v., *supra*, n.º 20), que as amortizações relativas a um atendedor de chamadas, a uma câmara de vídeo e a um auto-rádio não tinham sido aceites por serem alheias à acção financiada.

107 Esta fundamentação satisfaz as exigências do artigo 190.º do Tratado.

b) Motivos das reduções efectuadas na parte do projecto respeitante à Tintas Robbialac

108 Os documentos acima referidos nos n.ºs 19 a 28, 31 e 33 e dados a conhecer à recorrente antes da aprovação da decisão impugnada, contêm indicações sobre as razões dos cortes efectuados.

109 O Tribunal analisa de seguida a fundamentação relativa a cada uma das rubricas em que foi efectuada uma redução.

— Rubrica 14.1 (rendimentos dos estagiários em formação)

110 O DAFSE propôs as seguintes reduções:

— 3 105 095 ESC (sub-rubrica 14.1.1: ordenados e salários);

— 78 936 ESC (sub-rubrica 14.1.2: remunerações adicionais);

— 809 409 ESC (sub-rubrica 14.1.3: encargos sobre remunerações);

— 65 083 ESC (sub-rubrica 14.1.4: seguros).

111 Estas propostas baseavam-se nas conclusões do relatório da auditoria de Oliveira Rego & Alexandre Hipólito. Segundo este relatório, o montante elegível como salário foi determinado em função do salário/hora e das presenças registadas nas listas de presença (p. 11). No ponto 5.6 do relatório é apresentado um quadro com a frequência dos formandos aos cursos.

112 Além disso, relativamente à sub-rubrica 14.1.2 (remunerações adicionais), o relatório refere que o DAFSE, através do ofício n.º 18 861, de 13 de Outubro de 1989, informou o beneficiário de que não eram considerados elegíveis pela Comissão os custos com prémios de produção, assiduidade, produtividade e mérito, razão justificativa dos abates correspondentes.

113 Esta fundamentação satisfaz as exigências do artigo 190.º do Tratado.

— Rubrica 14.2 (preparação dos cursos)

- 114 No quadro junto à proposta de decisão de certificação (v., *supra*, n.º 20), o DAFSE indicou que o custo real do material pedagógico (sub-rubrica 14.2.1) e da duplicação da documentação (sub-rubrica 14.2.5) era respectivamente de 1 114 530 ESC e de 62 228 ESC.
- 115 Considerou não elegíveis 197 730 ESC (sub-rubrica 14.2.6: despesas com pessoal afecto à preparação dos cursos), e 78 390 ESC (sub-rubrica 14.2.7: trabalhos especializados).
- 116 O DAFSE justificou estes últimos cortes por aplicação da metodologia de reanálise (v., *supra*, n.º 21). No entanto, no relatório da auditoria de Oliveira Rego & Alexandre Hipólito, ao qual a decisão impugnada se refere na sua fundamentação (v., *supra*, n.º 37), as despesas relativas a estas sub-rubricas tinham sido consideradas elegíveis no seu todo.
- 117 Ora, a recorrida não precisou que se justificava o afastamento das avaliações constantes do relatório relativamente a estas despesas nem indicou quais as razões por que se devia assim proceder. Nestas circunstâncias, a fundamentação da decisão impugnada é contraditória, posto que se refere simultaneamente ao relatório, que conclui pela elegibilidade da totalidade das despesas relativas às sub-rubricas 14.2.6 e 14.2.7, e aos ofícios n.ºs 4085 e 9600 e respectivos anexos, dos quais constam os quadros do DAFSE (v., *supra*, n.ºs 20 e 79) que concluem pela ineligibilidade de uma parte dessas despesas.

118 De onde se conclui que esta fundamentação não satisfaz as exigências do artigo 190.º do Tratado.

— Rubrica 14.3 (funcionamento e gestão dos cursos)

119 Resulta do quadro (v., *supra*, n.º 20) que o DAFSE considerou não elegíveis, pelos motivos constantes do relatório da auditoria efectuada por Oliveira Rego & Alexandre Hipólito:

— 1 780 080 ESC (sub-rubrica 14.3.1., alínea a): remunerações do pessoal docente);

— 121 669 ESC (sub-rubrica 14.3.2: encargos sobre remunerações);

— 8 898 ESC (sub-rubrica 14.3.4: despesas com alimentação);

— 1 588 925 ESC (sub-rubrica 14.3.9: rendas e alugueres);

— 475 330 ESC (sub-rubrica 14.3.11; outros fornecimentos e serviços de terceiros);

— 103 400 ESC (sub-rubrica 14.3.15: outras despesas com funcionamento e gestão).

120 Considerou igualmente não elegíveis, por aplicação da metodologia descrita no anexo ao quadro (v., *supra*, n.º 21):

— 464 490 ESC (sub-rubrica 14.3.1., alínea b): remunerações do pessoal técnico não docente);

— 186 030 ESC (sub-rubrica 14.3.1., alínea c): remunerações do pessoal administrativo);

— 491 400 ESC (sub-rubrica 14.3.7: gestão e controlo orçamental);

— 315 900 ESC (sub-rubrica 14.3.8: trabalhos especializados);

121 O Tribunal passa a analisar, a seguir, a fundamentação respeitante a cada uma destas sub-rubricas.

— Sub-rubrica 14.3.1, alínea a) (remuneração do pessoal docente)

- 122 O relatório da auditoria de Oliveira Rego & Alexandre Hipólito explica que o montante elegível foi calculado com base na assiduidade dos formadores e no custo/hora de formação a imputar com base no Despacho 20/MTSS/87, que fixa os limites máximos de apoio financeiro para as remunerações do pessoal docente em acções a decorrer no ano de 1988. O relatório precisa igualmente que só as aulas em relação às quais existiam folhas de presença assinadas ou por um formador ou, pelo menos, por um formando foram contabilizadas e consideradas elegíveis. Além disso, as remunerações limite previstas no Despacho 20/MTSS/87 já integrariam o IVA. O relatório acrescenta, por último, que a remuneração/hora dos formadores internos imputada pela Tintas Robbialac foi no geral superior à utilizada pela recorrente para cálculo dos valores de remuneração horária a imputar. Num quadro especificam-se de modo pormenorizado as diferenças em relação a cada formador (pp. 17 a 19 do relatório).

- 123 Esta fundamentação detalhada satisfaz as exigências do artigo 190.º do Tratado.

— Sub-rubricas 14.3.1, alínea b) (remunerações do pessoal técnico não docente) e 14.3.1, alínea c) (remunerações do pessoal administrativo)

- 124 O DAFSE considerou que uma parte das despesas relativas a estas sub-rubricas não era elegível por aplicação da metodologia de reanálise (v., *supra*, n.º 21). No entanto, no relatório da auditoria de Oliveira Rego & Alexandre Hipólito, ao qual a decisão impugnada se refere na sua fundamentação (v., *supra*, n.º 37), as despesas relativas a estas sub-rubricas tinham sido consideradas elegíveis no seu todo.

- 125 Ora, a recorrida não precisou que se justificava o afastamento das avaliações constantes do relatório relativamente a estas despesas nem indicou quais as razões por que se devia assim proceder. Nestas circunstâncias, a fundamentação

da decisão impugnada é contraditória, posto que se refere simultaneamente ao relatório, que conclui pela elegibilidade da totalidade das despesas relativas às sub-rubricas 14.3.1, alínea b), e 14.3.1, alínea c), e aos ofícios n.ºs 4085 e 9600 e respectivos anexos, dos quais constam os quadros do DAFSE (v., *supra*, n.ºs 20 e 79) que concluem pela inegibilidade de uma parte dessas despesas.

126 De onde se conclui que esta fundamentação não satisfaz as exigências do artigo 190.º do Tratado.

— Sub-rubrica 14.3.2 (encargos sociais)

127 O relatório explica que a redução efectuada na sub-rubrica 14.3.1, alínea a), implica por arrastamento, por aplicação da fórmula utilizada pela Tintas Robbialac para imputação dos encargos sociais ligados ao pessoal interno administrativo e docente, um corte no valor de 121 669 ESC.

128 Esta fundamentação satisfaz as exigências do artigo 190.º do Tratado.

— Sub-rubrica 14.3.4 (despesas de alimentação com pessoal docente interno)

129 Segundo o relatório, teve que ser feito um ajustamento no que diz respeito aos custos imputados aos monitores, em virtude de terem sido imputados 239 dias pela empresa quando só houve 190 dias de formação. O montante das despesas

elegíveis relativamente a esta categoria de pessoal seria o resultado da multiplicação do número de dias de formação pelo custo de uma refeição e pelo tempo afecto à formação pelos monitores, expresso em percentagem. Em contrapartida, as despesas relativas ao director do projecto e ao secretariado foram integralmente aceites.

130 Esta fundamentação satisfaz as exigências do artigo 190.º do Tratado.

— Sub-rubricas 14.3.7 (gestão e controlo orçamental) e 14.3.8 (trabalhos especializados)

131 Ao contrário do documento do qual consta o quadro de despesas elegíveis e não elegíveis (v., *supra*, n.º 20), o relatório da auditoria de Oliveira Rego & Alexandre Hipólito conclui pela elegibilidade das despesas referentes à sub-rubrica 14.3.7. Quanto à sub-rubrica 14.3.8, este relatório analisa uma factura da Partex respeitante a 89 horas de prestação de serviços por dois técnicos que prestaram apoio jurídico, pedagógico, de análise de relatórios e de elaboração do pedido de pagamento do saldo. Os autores do relatório concluíram pela necessidade de efectuar um abate de 20% no montante imputado a esta rubrica, ou seja, 130 104 ESC, pelo facto de as despesas com a elaboração do pedido de pagamento do saldo terem ocorrido fora do período de desenvolvimento da acção, e não 315 900 ESC, como o DAFSE propõe no documento do qual consta o quadro de despesas elegíveis e não elegíveis.

132 Ora, a recorrida não precisou que se justificava o afastamento das avaliações constantes do relatório relativamente a estas despesas nem indicou quais as razões por que se devia assim proceder. Nestas circunstâncias, a fundamentação

da decisão impugnada é contraditória, posto que se refere aos ofícios n.ºs 4085 e 9600 e respectivos anexos, dos quais constam os quadros do DAFSE (v., *supra*, n.ºs 20 e 79) que concluem pela inegibilidade de uma parte dessas despesas consideradas elegíveis pelo relatório, relatório este ao qual a fundamentação se refere, no entanto, igualmente.

- 133 De onde se conclui que esta fundamentação não satisfaz as exigências do artigo 190.º do Tratado.

— Sub-rubrica 14.3.9 (rendas e alugueres)

- 134 O relatório constata que o custo do arrendamento de salas no Novotel, num montante de 8 230 ESC foi imputado pela recorrente nos custos com alimentação. Ora estas despesas deviam ter sido imputadas na rubrica 14.3.4. Mas o montante imputado nesta rubrica teria atingido o máximo autorizado. Em consequência, o montante de 8 230 ESC não seria elegível.

- 135 Relativamente ao equipamento informático, o relatório explica que um montante global de 1 588 925 ESC não foi considerado elegível, por a empresa ter adquirido esse equipamento no final do aluguer. O montante elegível corresponderia assim à amortização à taxa prevista na tabela anexa à Portaria n.º 737/81, de 29 de Agosto de 1981, (Diário da República, I série, n.º 198, de 29 de Agosto de 1981, p. 2290), ajustada. Tendo a acção durado apenas sete meses, o montante elegível equivale ao preço de aquisição multiplicado por 7/60 avos.

- 136 Esta fundamentação detalhada satisfaz as exigências do artigo 190.º do Tratado.

— Sub-rubrica 14.3.11 (outros fornecimentos e serviços de terceiros)

137 Verificou-se que, numa base anual, os custos de electricidade, água e combustível imputados pela Tintas Robbialac se elevavam a 38 642 355 ESC, valor este que não coincide com o inscrito na declaração de rendimentos que foi de 22 060 815 ESC. O montante elegível foi, pois, calculado com base nesta declaração, com base na fórmula utilizada pela Tintas Robbialac para a imputação destes custos. Para os custos de telefone, telex e telefax, relativamente aos quais o montante imputado tinha sido de 22 791 837 ESC anuais quando o montante constante da declaração de rendimentos era de 16 738 000 ESC, foi feito um cálculo semelhante.

138 Esta fundamentação detalhada satisfaz as exigências do artigo 190.º do Tratado.

— Sub-rubrica 14.3.15 (outras despesas com funcionamento e gestão)

139 O relatório indica que os custos incluídos nesta rubrica respeitantes a serviços de café não são elegíveis para contribuição do FSE, sem indicar, porém, os motivos dessa ineligibilidade.

140 Esta fundamentação não satisfaz, portanto, as exigências do artigo 190.º do Tratado.

— Rubrica 14.8 (alojamento e alimentação dos formandos)

141 Segundo o documento do qual consta o quadro de despesas elegíveis e não elegíveis (v., *supra*, n.º 20), foi efectuado um abate de 64 170 ESC na sub-rubrica 14.8.1 (despesas com alojamento fora do Centro) pela razão indicada no

relatório da auditoria de Oliveira Rego & Alexandre Hipólito. Este relatório conclui que o montante em causa não é elegível por não existirem suportes documentais externos destes custos.

142 Esta fundamentação satisfaz as exigências do artigo 190.º do Tratado.

— Rubrica 14.9 (deslocação de formandos)

143 Segundo o relatório da auditoria de Oliveira Rego & Alexandre Hipólito, o montante imputado pela empresa nesta rubrica não estava previsto na candidatura e não haveria qualquer razão válida para se afastar desta. Em consequência, as despesas imputadas nesta rubrica não poderiam ser financiadas pela contribuição em discussão.

144 Esta fundamentação satisfaz as exigências do artigo 190.º do Tratado.

c) Motivos das reduções efectuadas na parte do projecto respeitante à Sapec

145 Os documentos acima referidos nos n.ºs 19 a 28, 31 e 33, e dados a conhecer à recorrente antes da aprovação da decisão impugnada, contêm indicações sobre os motivos das reduções efectuadas.

146 O Tribunal analisará de seguida a fundamentação respeitante a cada uma das rubricas em que foram efectuadas reduções.

— Rubrica 14.2 (preparação dos cursos)

147 O documento do qual consta o quadro (v., *supra*, n.º 20) precisa que, uma vez que tinha sido aceite um montante de 100 000 ESC por curso para material pedagógico (sub-rubrica 14.2.1), o montante imputado pela recorrente foi considerado exagerado face à natureza e à dimensão da acção. Em consequência, o montante reclamado foi reduzido de 1 435 850 ESC.

148 A sub-rubrica 14.2.8 (outras despesas com preparação) foi reduzida de 763 000 ESC, por aplicação da metodologia de reanálise. No entanto, no relatório da auditoria de Oliveira Rego & Alexandre Hipólito, ao qual a decisão impugnada se refere na sua fundamentação (v., *supra*, n.º 37), as despesas incluídas nesta sub-rubrica tinham sido consideradas elegíveis na íntegra.

149 Ora, a recorrida não precisou que se justificava o afastamento das avaliações constantes do relatório relativamente a estas despesas nem indicou quais as razões por que se devia assim proceder. Nestas circunstâncias, a fundamentação da decisão impugnada é contraditória, posto que se refere simultaneamente ao relatório, que conclui pela elegibilidade da totalidade das despesas relativas à sub-rubrica 14.2.8, e aos ofícios n.ºs 4085 e 9600 e respectivos anexos, dos quais constam os quadros do DAFSE (v., *supra*, n.ºs 20 e 79) que concluem pela ineligibilidade de uma parte dessas despesas.

150 De onde se conclui que esta fundamentação não satisfaz as exigências do artigo 190.º do Tratado.

— Rubrica 14.3 (funcionamento e gestão dos cursos)

151 O DAFSE considerou não elegíveis, pelas razões constantes do relatório da auditoria efectuada por Oliveira Rego & Alexandre Hipólito:

— 5 744 ESC (sub-rubrica 14.3.5: despesas com deslocações) e

— 8 049 589 ESC (sub-rubrica 14.3.9: rendas e alugueres).

152 Considerou igualmente inelegíveis, por aplicação da metodologia de reanálise descrita em anexo ao quadro (v., *supra*, n.º 20):

— 811 000 ESC [sub-rubrica 14.3.1, alínea b): remunerações do pessoal técnico não docente];

— 541 000 ESC [sub-rubrica 14.3.1, alínea c): remunerações do pessoal administrativo];

— 1 082 000 ESC (sub-rubrica 14.3.7: gestão e controlo orçamental);

— 1 104 000 ESC (sub-rubrica 14.3.11: outros fornecimentos e serviços de terceiros).

153 O Tribunal analisará de seguida a fundamentação relativa a cada uma destas sub-rubricas.

— Sub-rubricas 14.3.1, alínea b) (remunerações do pessoal técnico não docente) e 14.3.1, alínea c) (remunerações do pessoal administrativo)

154 O DAFSE considerou que uma parte das despesas incluídas nestas sub-rubricas não eram elegíveis por aplicação da metodologia de reanálise. No entanto, no relatório da auditoria de Oliveira Rego & Alexandre Hipólito, ao qual a decisão impugnada se refere na sua fundamentação (v., *supra*, n.º 37), as despesas incluídas nesta sub-rubrica tinham sido consideradas elegíveis na íntegra.

155 Ora, a recorrida não precisou que se justificava o afastamento das avaliações constantes do relatório relativamente a estas despesas nem indicou quais as razões por que se devia assim proceder. Nestas circunstâncias, a fundamentação

da decisão impugnada é contraditória, posto que se refere simultaneamente ao relatório, que conclui pela elegibilidade da totalidade das despesas relativas às sub-rubricas 14.3.1, alínea b) e 14.3.1, alínea c), e aos ofícios n.ºs 4085 e 9600 e respectivos anexos, dos quais constam os quadros do DAFSE (v., *supra*, n.ºs 20 e 79) que concluem pela inegibilidade de uma parte dessas despesas.

156 De onde se conclui que esta fundamentação não satisfaz as exigências do artigo 190.º do Tratado.

— Sub-rubrica 14.3.5 (despesas com deslocações)

157 No ponto 6.3.3 do relatório da auditoria de Oliveira Rego & Alexandre Hipólito, precisa-se que despesas com alimentação num montante de 5 744 ESC não tinham sido justificadas nos termos legais.

158 Esta fundamentação satisfaz as exigências do artigo 190.º do Tratado.

— Sub-rubrica 14.3.7 (gestão e controlo orçamental)

159 O DAFSE considerou que uma parte das despesas incluídas nesta sub-rubrica não eram elegíveis por aplicação da metodologia de reanálise (v., *supra*, n.º 21). No entanto, no relatório da auditoria de Oliveira Rego & Alexandre Hipólito, ao

qual a decisão impugnada se refere na sua fundamentação (v., *supra*, n.º 37), as despesas incluídas nesta sub-rubrica tinham sido consideradas elegíveis na íntegra.

- 160 Ora, a recorrida não precisou que se justificava o afastamento das avaliações constantes do relatório relativamente a estas despesas nem indicou quais as razões por que se devia assim proceder. Nestas circunstâncias, a fundamentação da decisão impugnada é contraditória, posto que se refere simultaneamente ao relatório, que conclui pela elegibilidade da totalidade das despesas relativas à sub-rubrica 14.3.7, e aos ofícios n.ºs 4085 e 9600 e respectivos anexos, dos quais constam os quadros do DAFSE (v., *supra*, n.ºs 20 e 79) que concluem pela ineligibilidade de uma parte dessas despesas.
- 161 De onde se conclui que esta fundamentação não satisfaz as exigências do artigo 190.º do Tratado.

— Sub-rubrica 14.3.9 (rendas e alugueres)

- 162 Os custos imputados a esta rubrica dizem respeito a arrendamentos de salas à Lisnave (em cujas instalações se realizaram cursos), a equipamento (uma fotocopiadora, uma máquina de escrever electrónica e vários computadores) e a outros alugueres de equipamento fabril.

- 163 No ponto 6.3.6 do relatório da auditoria de Oliveira Rego & Alexandre Hipólito é reproduzido um quadro com os montantes elegíveis tendo em conta as regras de amortização aplicáveis a estes bens. A aplicação destas regras é explicada do seguinte modo:

«Verificamos que a fotocopiadora e a máquina de escrever eléctrica foram adquiridas pela empresa em contrato de locação financeira em 12 rendas trimestrais, o que corresponde a uma amortização no período de 3 anos. A empresa imputou 4 rendas em relação a um dos equipamentos (renda de 32 175 ESC) e 5 rendas em relação ao outro (renda de 46 800 ESC), já expurgados dos custos financeiros. A taxa de amortização a aplicar nos termos da tabela anexa à Portaria n.º 737/81, de 29 de Agosto de 1981, é de 14,28%. O valor elegível será correspondente a 9/84 do valor da aquisição.

Em relação aos computadores e material complementar de informática, alugados à firma Prológica — Sistemas de Informação e Gestão SA, verificamos que o material no final do período de aluguer ficou na posse da empresa, não havendo evidência da existência de qualquer valor residual.

A operação consubstanciou um verdadeiro ‘aluguer de longa duração’, com retoma do equipamento no final, podendo por analogia ser tratada como uma operação de locação financeira;

A taxa de amortização neste caso é de 20%, considerando-se assim elegível 9/60 do valor da aquisição.

Assim, considerando o período de utilização de 9 meses, chega-se ao quadro seguinte...:»

- 164 Na conclusão do relatório, refere-se que houve uma imputação de custos não razoáveis com o aluguer de material informático que foi posteriormente adquirido pela empresa.
- 165 Esta fundamentação detalhada satisfaz as exigências do artigo 190.º do Tratado.

— Sub-rubrica 14.3.11 (outros fornecimentos e serviços de terceiros)

- 166 O DAFSE considerou que uma parte das despesas incluídas nesta sub-rubrica não eram elegíveis por aplicação da metodologia de reanálise (v., *supra*, n.º 21). No entanto, no relatório da auditoria de Oliveira Rego & Alexandre Hipólito, ao qual a decisão impugnada se refere na sua fundamentação (v., *supra*, n.º 37), as despesas incluídas nesta sub-rubrica tinham sido consideradas elegíveis na íntegra.
- 167 Ora, a recorrida não precisou que se justificava o afastamento das avaliações constantes do relatório relativamente a estas despesas nem indicou quais as razões por que se devia assim proceder. Nestas circunstâncias, a fundamentação

da decisão impugnada é contraditória, posto que se refere simultaneamente ao relatório, que conclui pela elegibilidade da totalidade das despesas relativas à sub-rubrica 14.3.11, e aos ofícios n.ºs 4085 e 9600 e respectivos anexos, dos quais constam os quadros do DAFSE (v., *supra*, n.ºs 20 e 79) que concluem pela ineligibilidade de uma parte dessas despesas.

168 De onde se conclui que esta fundamentação não satisfaz as exigências do artigo 190.º do Tratado.

— Rubrica 14.8 (alojamento e alimentação dos formandos)

169 Finalmente, um montante de 891 502 ESC incluído na sub-rubrica 14.8.4 (despesas com refeições fora do centro) foi considerado inelegível pelas razões constantes do relatório de auditoria efectuado por Oliveira Rego & Alexandre Hipólito.

170 No ponto 6.5 do relatório, explica-se que as despesas com alimentação dos formandos fora do Centro foram consideradas inelegíveis, em virtude de só terem sido comprovadas por documentos internos, quando este tipo de despesas deve ser suportado por documentos externos. Em consequência, o relatório entende haver um total de 2 280 404 ESC de despesas elegíveis nesta rubrica.

171 Esta fundamentação satisfaz as exigências do artigo 190.º do Tratado.

- 172 Resulta de quanto precede que o segundo fundamento merece acolhimento na parte em que pede a anulação da decisão impugnada por esta impor uma redução nas sub-rubricas 14.2.6, 14.2.7, 14.3.1, alínea b), 14.3.1, alínea c), 14.3.7, 14.3.8 e 14.3.15 do projecto relativo à Tintas Robbialac e 14.2.8, 14.3.1, alínea b), 14.3.1, alínea c), 14.3.7 et 14.3.11 do projecto relativo à Sapec, dos montantes reclamados pela recorrente no seu pedido de pagamento do saldo.

*C — Quanto ao terceiro fundamento baseado em abuso de direito, violação dos direitos da defesa e dos princípios da boa fé, da protecção da confiança legítima e da protecção dos direitos adquiridos*

#### *Argumentação das partes*

- 173 Segundo a recorrente, embora a regulamentação comunitária não preveja qualquer prazo para a decisão da Comissão sobre o pedido de pagamento de saldo, a Comissão está, no entanto, obrigada a tomar essa decisão num prazo razoável.
- 174 No caso ora em apreço, o tempo decorrido entre a apresentação do pedido de pagamento do saldo e a adopção da decisão impugnada (seis anos) seria constitutivo de abuso de direito e ofenderia o princípio da boa fé.
- 175 Acresce que depois da certificação factual e contabilística pelo Estado-Membro, o beneficiário teria expectativas legítimas de considerar devidos os adiantamentos feitos por conta desse mesmo pedido. Esta expectativa legítima, com o passar do tempo, convolar-se-ia tacitamente num direito subjectivo, caso o beneficiário não fosse informado da existência de suspeita de irregularidades. A dilação da decisão

sobre um pedido de pagamento de saldo por um período tão longo, quando a expectativa do beneficiário já se firmou num direito subjectivo, defraudaria os seus direitos de defesa, bem como os princípios gerais do direito processual, designadamente os princípios da boa fé, da confiança legítima e da protecção dos direitos adquiridos. Além disso, um prazo tão longo afectaria gravemente os seus direitos de defesa, porque a possibilidade de fazer prova de factos velhos de oito anos ficaria seriamente comprometida.

- 176 A recorrida contesta as afirmações da recorrente. Em primeiro lugar, nem o artigo 6.º, n.º 1, nem o artigo 7.º do Regulamento n.º 2950/83 fixam um prazo à Comissão para o exercício dos seus poderes. Em segundo lugar, não tendo a recorrente respeitado as condições fixadas na decisão de aprovação, não poderia invocar utilmente os princípios da boa fé, da protecção da confiança legítima e da protecção dos direitos adquiridos. Em terceiro lugar, a recorrente não teria demonstrado em que consistiu a invocada ofensa aos seus direitos de defesa.

### *Apreciação do Tribunal*

#### 1. Quanto ao carácter razoável do período de duração do procedimento

- 177 É jurisprudência constante que o carácter razoável da duração de um procedimento administrativo se aprecia em função das circunstâncias próprias de cada processo, nomeadamente, do contexto em que se inscreve, das diferentes etapas processuais seguidas, da complexidade do processo, bem como da importância que reveste para as diferentes partes interessadas (v. acórdão *Mediocurso/Comissão*, já referido *supra* no n.º 63 e jurisprudência aí citada).

- 178 É sob este ângulo que se deve apreciar se o prazo transcorrido entre a apresentação pelo DAFSE, em 30 de Outubro de 1989, do pedido de pagamento do saldo e a adopção, em 14 de Agosto de 1996, da decisão impugnada é um prazo razoável. No âmbito desta análise, há que ter presentes as diferentes etapas do processo de decisão seguido no presente caso.
- 179 Em 12 de Fevereiro de 1990, o DAFSE rectificou o pedido de pagamento do saldo enviado à Comissão em 30 de Outubro de 1989.
- 180 Em 24 de Junho de 1991, o DAFSE considerou que devia recolher informações complementares a propósito do *dossier* em causa e, relativamente às empresas Tintas Robbialac e Sapec, confiar à sociedade de revisores oficiais de contas Oliveira Rego & Alexandre Hipólito, a realização de uma auditoria factual e contabilística.
- 181 Não constam dos autos indicações de que tenham sido praticados actos de natureza administrativa entre 12 de Fevereiro de 1990 e 24 de Junho de 1991. No entanto, a decisão de confiar a uma sociedade de revisores oficiais de contas a realização de uma auditoria factual e contabilística das acções realizadas por duas sociedades no quadro da contribuição em causa só pode ter sido tomada por terem surgido, no espírito dos funcionários do DAFSE, dúvidas quanto à regularidade de determinadas despesas. Estas dúvidas só podem ter nascido de um reexame do *dossier* em causa. Tendo em conta a complexidade deste último, o número de pessoas implicadas na realização das acções e os necessários contactos entre as autoridades nacionais e os serviços da Comissão, este prazo não parece excessivo.
- 182 A recorrida afirmou, no que não foi contestada pela recorrente, que, no quadro da reapreciação do pedido de pagamento do saldo, tinham sido efectuados contactos entre o DAFSE e as empresas Tintas Robbialac, Sapec e Pirites Alentejanas, entre 1992 e 1994, designadamente no quadro de reuniões do grupo de trabalho do antigo Fundo. Este grupo de trabalho definiu a metodologia de

reanálise relativa aos *dossiers* de 1988 em que a recorrente tinha tido intervenção, metodologia essa que foi posteriormente aplicada pela recorrida em acordo com as autoridades portuguesas. O DAFSE solicitou às empresas envolvidas na realização das acções diversos documentos que tiveram que ser analisados e avaliados. Atendendo à complexidade do *dossier*, o período de três anos, sendo embora incontestavelmente longo, não excedeu os limites de um prazo razoável.

183 A partir de 30 de Janeiro de 1995, o DAFSE notificou propostas de decisões às empresas, que puderam apresentar as suas observações.

184 Na sequência destas observações, o DAFSE notificou à recorrida, em 30 de Março de 1995, uma certificação factual e contabilística corrigida (v., *supra*, n.º 30).

185 Em 19 de Junho de 1995, o DAFSE informou a recorrente do montante das despesas por ele certificadas, sem prejuízo da decisão final da Comissão sobre o pedido de pagamento do saldo (v., *supra*, n.º 31).

186 Pelos ofícios n.ºs 2567 e 2569, de 27 de Fevereiro, e 2837, de 1 de Março de 1996, o DAFSE informou a recorrente que a Comissão tinha aprovado a certificação do pedido de pagamento do saldo no montante indicado nos ofícios de 19 de Junho de 1995.

187 Finalmente, à luz do acórdão Comissão/Branco, referido no n.º 35, *supra*, a recorrida retirou a primeira decisão e substituiu-a pela decisão impugnada.

- 188 Resulta desta sucessão de acontecimentos que cada uma das etapas do processo que precedeu a decisão impugnada se desenvolveu num prazo razoável em função de circunstâncias que as entidades nacionais e comunitárias que têm a seu cargo a gestão do FSE podiam legitimamente ter em conta no quadro da apreciação dos pedidos de pagamento de saldo.
- 189 Nestas circunstâncias, o fundamento baseado em violação dos princípios do prazo razoável e da boa fé e em abuso de direito deve ser rejeitada.

2. Quanto à alegada violação dos princípios da protecção da confiança legítima, da segurança jurídica e da protecção dos direitos adquiridos

- 190 Num caso em que o beneficiário de uma contribuição do FSE não executou a acção de formação de acordo com as condições de que dependia a concessão daquela contribuição, o referido beneficiário não pode invocar os princípios da protecção da confiança legítima e dos direitos adquiridos para obter o pagamento do saldo do montante total da contribuição inicialmente concedida (acórdão de 15 de Setembro de 1998, Branco/Comissão, já referido no n.º 53 *supra*, n.ºs 97 e 105, e jurisprudência aí citada).
- 191 Sendo o princípio da protecção da confiança legítima o corolário do princípio da segurança jurídica que exige que as normas jurídicas sejam claras e precisas e [que] tem por finalidade garantir a previsibilidade das situações e das relações jurídicas abrangidas pelo direito comunitário (acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Fevereiro de 1996, Duff e o., C-63/93, Colect., p. I-569, n.º 20), a mesma conclusão se impõe a respeito da alegada violação do princípio da segurança jurídica.

- 192 Segundo a decisão impugnada, as condições da decisão de aprovação não foram satisfeitas relativamente a determinadas despesas. A recorrente não demonstrou que a análise da recorrida que a levou a esta conclusão estava errada. Por conseguinte, há que concluir que, no presente caso, a recorrente não satisfaz as condições a que estavam sujeitas as acções de formação em causa.
- 193 Em qualquer caso, a recorrente não podia legitimamente esperar que a totalidade da contribuição financeira, ou mesmo sequer o montante dos adiantamentos pagos, já estivessem adquiridos. Com efeito, em primeiro lugar, resulta do n.º 18 que, desde 1991, as diligências efectuadas pelo DAFSE permitiam presumir que este não tinha terminado o exame do *dossier* e que subsistiam dúvidas quanto à correcção da certificação factual e contabilística de 30 de Outubro de 1989. Em segundo lugar, como, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 6.º do Regulamento n.º 2950/83, é à Comissão que incumbe tomar a decisão final (acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de Outubro de 1996, Comissão/Lisrestal e o., C-32/95 P, Colect., p. I-5373, n.º 29), a recorrente não podia presumir que a certificação de 30 de Outubro de 1989 lhe conferia o direito de receber o montante cujo pagamento era solicitado no pedido de pagamento do saldo que tinha sido objecto dessa certificação.
- 194 Daqui resulta que o fundamento baseado em violação dos princípios da protecção da confiança legítima, da segurança jurídica e da protecção dos direitos adquiridos deve ser rejeitado.

### 3. Quanto à alegada violação dos direitos da defesa da recorrente

- 195 A recorrente limita-se a afirmar, em termos gerais, que o lapso de tempo transcorrido desde a realização das acções compromete as suas possibilidades de fazer prova de que as imputações que lhe são feitas não são procedentes.

196 O sistema de subvenções elaborado pela regulamentação comunitária assenta nomeadamente na satisfação pelo beneficiário de uma série de condições que lhe dão direito a receber a contribuição prevista. Resulta desta regulamentação e designadamente do artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2950/83, que tanto as autoridades nacionais como a Comissão têm direito a controlar o respeito dessas condições pelo beneficiário. De onde decorre que, para garantirem o pagamento da contribuição, os beneficiários são obrigados a conservar os justificativos que demonstram que satisfizeram essas condições pelo menos até à decisão final da Comissão sobre o pedido de pagamento de saldo.

197 De onde se conclui que a alegada violação dos direitos da defesa não colhe.

198 Resulta do que precede que o terceiro fundamento não procede.

#### *D — Quanto ao quarto fundamento baseado em desvio de poder*

##### *Argumentação das partes*

199 A título subsidiário, a recorrente acusa a recorrida de ter cometido um desvio de poder, substituindo-se ao Estado português para reduzir a contribuição em causa, procurando desta forma legitimar procedimentos — ilegais — do DAFSE posteriores à certificação factual e contabilística de 30 de Outubro de 1989. O DAFSE teria sido guiado pela preocupação de reduzir, a qualquer custo, contribuições previamente aprovadas para sanear o orçamento da segurança

social, do qual dependem as contribuições nacionais concedidas no quadro do FSE, acusando os beneficiários de financiamentos do FSE de má utilização desses fundos. Ao legitimar as iniciativas ilegais do DAFSE, a recorrida teria extravasado o âmbito dos poderes que lhe confere o artigo 7.º do Regulamento n.º 2950/83 e cometido um desvio de poder.

200 Este desvio de poder resultaria:

- do facto de o montante da redução decidido pela recorrida corresponder aos montantes recusados nas decisões de certificação do DAFSE de 19 de Janeiro de 1995 (v., *supra*, n.º 31);
  
- da reanálise dos processos em causa à luz dos novos critérios;
  
- da atenção prestada pela opinião pública à situação das finanças públicas em 1995, ano das eleições legislativas;
  
- dos documentos juntos à contestação, designadamente dos relativos aos trabalhos do grupo de trabalho do antigo Fundo respeitantes à definição de um método de verificação dos processos de financiamento do FSE em que a recorrente tinha intervindo (documentos 7 a 9 e 17).

- 201 A recorrida refuta estas alegações e sublinha que se limitou a confirmar a certificação efectuada pelo Estado português, no respeito da legislação comunitária aplicável nesta matéria, designadamente o artigo 6.º do Regulamento n.º 2950/83.

### *Apreciação do Tribunal*

- 202 Um acto só está viciado por desvio de poder se, com base em indícios objectivos, relevantes e concordantes, se verifica que foi adoptado com a finalidade exclusiva, ou pelo menos determinante, de atingir fins diversos dos invocados ou de tornar um processo especialmente previsto pelo Tratado para obviar às circunstâncias do caso em apreço (ver designadamente o acórdão Proderec/Comissão, já referido no n.º 54, *supra*, n.º 118).
- 203 Os elementos invocados pela recorrente para prova desse desvio são insuficientes para ilidir a presunção de legalidade de que gozam, em princípio, os actos das instituições comunitárias.
- 204 Como o Tribunal de Primeira Instância já declarou no acórdão Proderec/Comissão (já referido no n.º 54, *supra*, n.º 69), o acto de certificação praticado pelo Estado-Membro nos termos do artigo 5.º, n.º 4, do Regulamento n.º 2950/83, não o libera das outras obrigações que lhe incumbem por força da regulamentação comunitária aplicável.
- 205 Além disso, os critérios à luz dos quais os *dossiers* em causa foram reanalisados são os da «razoabilidade das despesas efectuadas pelo beneficiário» e da «boa gestão financeira da contribuição». Ora, a aplicação destes critérios, que

consistem simplesmente em verificar se as despesas alegadas pelo beneficiário e por este pagas têm adequadamente em conta as prestações que as motivaram, cabe perfeitamente no quadro do controlo que o Estado-Membro é obrigado a efectuar para além da simples certificação factual e contabilística, em conformidade com o artigo 7.º da Decisão 83/673, quando suspeita da existência de irregularidades, fraudulentas ou não (acórdão Proderec/Comissão, já referido no n.º 54, *supra*, n.º 88).

- 206 A partir do momento em que, no presente caso, o Estado português suspeitou de irregularidades nos *dossiers* de financiamento do FSE que tinham sido objecto da decisão de certificação factual e contabilística de 30 de Outubro de 1989, que reexaminou estes *dossiers* e modificou a sua certificação factual e contabilística em conformidade e em que a recorrida confirmou essa certificação tal como tinha sido corrigida na sequência da reanálise, esta última tinha o direito de efectuar as reduções da contribuição que daí decorriam.
- 207 Finalmente, a atenção da opinião pública portuguesa às finanças do país em nada constitui um indício de desvio de poder.
- 208 Em conclusão, os elementos avançados pela recorrente são insuficientes para prova da existência de desvio de poder, de modo que há que rejeitar o quarto fundamento.
- 209 Resulta de quanto precede que o recurso merece acolhimento na parte em que pede a anulação da decisão impugnada por impor uma redução nas sub-rubricas 14.2.6, 14.2.7, 14.3.1, alínea b), 14.3.1, alínea c), 14.3.7, 14.3.8 e 14.3.15 do projecto relativo à Tintas Robbialac e 14.2.8, 14.3.1, alínea b), 14.3.1, alínea c), 14.3.7 e 14.3.11 do projecto relativo à Sapec, dos montantes reclamados pela recorrente no seu pedido de pagamento do saldo.

## Quanto às despesas

- 210 Por força do n.º 2 do artigo 87.º do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se tal tiver sido pedido.
- 211 No presente caso, os pedidos de anulação da recorrente, que pediu a condenação da Comissão nas despesas da presente instância, foram julgados parcialmente procedentes.
- 212 Há, por conseguinte, que condenar cada uma das partes a suportar as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Terceira Secção),

decide:

- 1) A Decisão C (96) 1184 da Comissão, de 14 de Agosto de 1996, que determina a redução da contribuição do Fundo Social Europeu concedida no quadro do projecto n.º 880412/P3, é anulada na parte em que impõe uma redução nas sub-rubricas 14.2.6, 14.2.7, 14.3.1, alínea b), 14.3.1, alínea c), 14.3.7, 14.3.8 e 14.3.15 da parte do projecto relativo à Tintas Robbialac SA

e 14.2.8, 14.3.1, alínea b), 14.3.1, alínea c), 14.3.7 e 14.3.11 da parte do projecto relativo à Sapec — Produits et Engrais Chimiques du Portugal, SA, dos montantes reclamados pela recorrente no seu pedido de pagamento do saldo.

2) É negado provimento ao recurso quanto ao mais.

3) Cada uma das partes suportará as suas próprias despesas.

Jaeger

Lenaerts

Azizi

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 16 de Setembro de 1999.

O secretário

O presidente

H. Jung

M. Jaeger

Índice

Enquadramento jurídico .....	II-2677
Matéria de facto .....	II-2679
A — Factos anteriores à decisão impugnada .....	II-2679
B — A decisão impugnada .....	II-2685
Tramitação processual .....	II-2689
Pedidos das partes .....	II-2689
Quanto ao mérito .....	II-2690
A — Quanto ao primeiro fundamento, baseado em violação da regulamentação aplicável, resultante da segunda certificação efectuada pelo DAFSE .....	II-2690
Quanto à incompetência <i>ratione temporis</i> do DAFSE .....	II-2691
Argumentação das partes .....	II-2691
— Quanto à primeira subparte: extemporaneidade da segunda certificação factual e contabilística .....	II-2691
— Quanto à segunda subparte, baseada em desrespeito da repartição, no tempo, das funções respectivas do Estado-Membro em causa e da Comissão .....	II-2692
Apreciação do Tribunal .....	II-2693
Quanto à violação das regras de repartição de competências entre os Estados-Membros e a Comissão .....	II-2695
Argumentação das partes .....	II-2695
Apreciação do Tribunal .....	II-2696
B — Quanto ao segundo fundamento, baseado em violação da obrigação de fundamentação prescrita pelo artigo 190.º do Tratado .....	II-2697
Argumentação das partes .....	II-2697
Apreciação do Tribunal .....	II-2700
1. Observações preliminares .....	II-2700
2. Incorporação da fundamentação dos actos das autoridades nacionais na decisão da Comissão .....	II-2701
3. Informação da recorrente sobre os elementos a que se refere a decisão impugnada .....	II-2702
4. A suficiência da fundamentação .....	II-2702
a) Motivos das reduções efectuadas na parte do projecto respeitante à Pirites Alentejanas .....	II-2702
— Sub-rubrica 14.1.4 (seguros) .....	II-2703
	II - 2739

— Sub-rubrica 14.2.6 (despesas com pessoal afecto à preparação dos cursos) . . . . .	II - 2704
— Sub-rubrica 14.2.7 (trabalhos especializados) . . . . .	II - 2704
— Sub-rubrica 14.3.1, alínea a) (remunerações do pessoal docente) . . . .	II - 2705
— Sub-rubrica 14.3.1, alínea b) (remunerações do pessoal técnico não docente) e 14.3.1, alínea c) (remunerações do pessoal administrativo) . . . .	II - 2705
— Sub-rubrica 14.3.2 (encargos sobre remunerações) . . . . .	II - 2706
— Sub-rubricas 14.3.3 (despesas com estadas) e 14.3.4 (despesas com alimentação) . . . . .	II - 2706
— Sub-rubrica 14.3.5 (despesas com deslocações) . . . . .	II - 2707
— Sub-rubrica 14.3.14 (despesas administrativas gerais) . . . . .	II - 2707
— Sub-rubrica 14.6.3 (amortização de equipamento electrónico) . . . . .	II - 2708
b) Motivos das reduções efectuadas na parte do projecto respeitante à Tintas Robbialac . . . . .	II - 2708
— Rubrica 14.1 (rendimentos dos estagiários em formação) . . . . .	II - 2709
— Rubrica 14.2 (preparação dos cursos) . . . . .	II - 2710
— Rubrica 14.3 (funcionamento e gestão dos cursos) . . . . .	II - 2711
— Sub-rubrica 14.3.1, alínea a) (remuneração do pessoal docente) . . . . .	II - 2713
— Sub-rubricas 14.3.1, alínea b) (remunerações do pessoal técnico não docente) e 14.3.1, alínea c) (remunerações do pessoal administrativo) . . . . .	II - 2713
— Sub-rubrica 14.3.2 (encargos sociais) . . . . .	II - 2714
— Sub-rubrica 14.3.4 (despesas de alimentação com pessoal docente interno) . . . . .	II - 2714
— Sub-rubricas 14.3.7 (gestão e controlo orçamental) e 14.3.8 (trabalhos especializados) . . . . .	II - 2715
— Sub-rubrica 14.3.9 (rendas e alugueres) . . . . .	II - 2716
— Sub-rubrica 14.3.11 (outros fornecimentos e serviços de terceiros) . . . .	II - 2717
— Sub-rubrica 14.3.15 (outras despesas com funcionamento e gestão) . . . .	II - 2717
— Rubrica 14.8 (alojamento e alimentação dos formandos) . . . . .	II - 2717
— Rubrica 14.9 (deslocação de formandos) . . . . .	II - 2718

c) Motivos das reduções efectuadas na parte do projecto respeitante à Sapec . . . . .	II-2718
— Rubrica 14.2 (preparação dos cursos) . . . . .	II-2719
— Rubrica 14.3 (funcionamento e gestão dos cursos) . . . . .	II-2720
— Sub-rubricas 14.3.1, alínea b) (remunerações do pessoal técnico não docente) e 14.3.1, alínea c) (remunerações do pessoal administrativo) . . . . .	II-2721
— Sub-rubrica 14.3.5 (despesas com deslocações) . . . . .	II-2722
— Sub-rubrica 14.3.7 (gestão e controlo orçamental) . . . . .	II-2722
— Sub-rubrica 14.3.9 (rendas e alugueres) . . . . .	II-2723
— Sub-rubrica 14.3.11 (outros fornecimentos e serviços de terceiros) . . . . .	II-2725
— Rubrica 14.8 (alojamento e alimentação dos formandos) . . . . .	II-2726
C — Quanto ao terceiro fundamento baseado em abuso de direito, violação dos direitos da defesa e dos princípios da boa fé, da protecção da confiança legítima e da protecção dos direitos adquiridos . . . . .	II-2727
Argumentação das partes . . . . .	II-2727
Apreciação do Tribunal . . . . .	II-2728
1. Quanto ao carácter razoável do período de duração do procedimento . . . . .	II-2728
2. Quanto à alegada violação dos princípios da protecção da confiança legítima, da segurança jurídica e da protecção dos direitos adquiridos . . . . .	II-2731
3. Quanto à alegada violação dos direitos da defesa da recorrente . . . . .	II-2732
D — Quanto ao quarto fundamento baseado em desvio de poder . . . . .	II-2733
Argumentação das partes . . . . .	II-2733
Apreciação do Tribunal . . . . .	II-2735
Quanto às despesas . . . . .	II-2737