

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção)
7 de Março de 1995 *

Nos processos apensos T-432/93, T-433/93 e T-434/93,

Socurte — Sociedade de Curtumes a Sul do Tejo, Ld.^a,

Quavi — Revestimentos de Cortiça, Ld.^a, e

Stec — Sociedade Transformadora de Carnes, Ld.^a,

sociedades de direito português, com sede em Pau Queimado (Portugal), representadas por Carlos Botelho Moniz e António Magalhães Cardoso, advogados no foro de Lisboa, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado Guy Harles, 8-10, rue Mathias Hardt,

recorrentes,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Nicholas Khan e Francisco de Sousa Fialho, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com

* Língua do processo: português.

domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Georgios Kremlis, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto um pedido destinado a obter a declaração, para o período anterior a 10 de Julho de 1991, da inexistência jurídica da decisão através da qual a Comissão reduziu a contribuição do Fundo Social Europeu para o projecto n.º 860012/P1, relativo a acções de formação profissional efectuadas pelas recorrentes em 1986, bem como a anulação da mesma decisão a partir de 10 de Julho de 1991, e a condenação da Comissão no pagamento do saldo da contribuição comunitária alegadamente devido a título do projecto n.º 860012/P1,

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

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

secretário: J. Palacio González, administrador

vistos os autos e após a audiência de 30 de Novembro de 1994,

profere o presente

Acórdão

Enquadramento jurídico, factos e tramitação processual

1 Nos termos das disposições conjugadas do artigo 1.º, n.º 2, alínea a), e do artigo 3.º, n.º 1, da Decisão 83/516/CEE do Conselho, de 17 de Outubro de 1983, relativa às funções do Fundo Social Europeu (JO L 289, p. 38; EE 05 F4 p. 26, a seguir «Decisão 83/516»), o Fundo Social Europeu (a seguir «FSE») pode participar no financiamento de acções de formação e de orientação profissional, realizadas no âmbito da política do mercado de trabalho dos Estados-membros.

2 Nos termos do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 2950/83 do Conselho, de 17 de Outubro de 1983, que aplica a Decisão 83/516/CEE (JO L 289, p. 1; EE 05 F4 p. 22, a seguir «Regulamento n.º 2950/83»), a aprovação pelo FSE de um pedido de financiamento apresentado ao abrigo do n.º 1 do artigo 3.º da Decisão 83/516 implica o pagamento de um adiantamento de 50% da contribuição financeira do FSE na data prevista para o início da acção de formação.

3 Nos termos do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2950/83, quando a contribuição financeira do FSE não for utilizada nas condições fixadas pela decisão de aprovação do pedido de financiamento, a Comissão pode suspender, reduzir ou suprimir essa contribuição, depois de ter dado ao Estado-Membro em causa a oportunidade de apresentar as suas observações.

4 No ano de 1986, o Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (a seguir «DAFSE»), dependente do Ministério do Emprego e da Segurança Social português, apresentou um pedido de contribuição do FSE para um conjunto de projectos de formação profissional apresentados por várias empresas, entre as quais a Socurte — Sociedade de Curtumes a Sul do Tejo, Ld.^a e a Quavi — Revestimen-

tos de Cortiça, Ld.^a e a Stec — Sociedade Transformadora de Carnes, Ld.^a (a seguir «recorrentes»). Estas sociedades exercem actividades, respectivamente, nos sectores dos curtumes, do fabrico de aglomerados e decorativos de cortiça e preparação de cortiça em prancha, bem como a comercialização desses produtos, e, finalmente, do fabrico e comercialização de carne de suíno. O processo em que esses vários projectos foram agrupados, e a que foi dado o número 860012/P1, foi aprovado por decisão da Comissão C(86) 0736, de 7 de Maio de 1986, nos termos da qual a participação financeira do FSE no projecto seria de 874 905 836 ESC, num montante global de 1 905 322 299 ESC.

- 5 Em 16 de Junho de 1986, o DAFSE informou as empresas em causa, entre as quais as recorrentes, da decisão de aprovação da Comissão, indicando a cada uma delas o montante da participação do FSE no projecto de formação apresentado (39 954 074 ESC para a Socurte, 61 955 645 ESC para a Quavi e 202 073 029 ESC para a Stec). O DAFSE informou também essas empresas do montante da contribuição concedida pelas autoridades portuguesas para as acções de formação a realizar (29 416 970 ESC para a Socurte, 50 690 990 ESC para a Quavi e 165 332 478 ESC para a Stec).
- 6 Com base nos montantes de que as suas acções deveriam beneficiar, as duas primeiras recorrentes receberam um adiantamento equivalente a 50% da contribuição do FSE aprovada, nos termos do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2950/83, enquanto a terceira, devido a um atraso no início da acção de formação, recebeu dois adiantamentos. Além disso, cada uma das empresas recorrentes beneficiou de vários pagamentos das autoridades nacionais, a título de contribuição dos fundos públicos portugueses.
- 7 Depois de concluídas as acções de formação profissional, as recorrentes apresentaram um pedido de pagamento do saldo da contribuição financeira do FSE, após terem transmitido o relatório final de avaliação das suas acções, previsto no artigo 5.º, n.º 4, do Regulamento n.º 2950/83, e do qual resultava que o custo das acções

fora inferior ao orçamento aprovado, em 14 962 107 ESC para a Socurte (20,6%), em 7 864 023 ESC para a Quavi (6,3%) e em 130 377 456 ESC para a Stec (45,2%).

- 8 Na expectativa de uma decisão da Comissão sobre o pedido de pagamento do saldo apresentado pelas recorrentes, o DAFSE efectuou, em 1988 e em 1990, pagamentos complementares de fundos às recorrentes, quer a título da contribuição dos fundos públicos portugueses, quer a título da contribuição do FSE.
- 9 Em 18 de Março de 1991, o DAFSE enviou às recorrentes um ofício informando-as de que «pela Comissão das Comunidades Europeias foi aprovado o pedido de pagamento do saldo relativo ao ‘dossier’ acima referido» (860012/P1) e de que, «nos termos da decisão da CCE acima referida», a comparticipação do FSE na acção desenvolvida pela Socurte era de 17 977 037 ESC, na acção da Quavi 30 977 827 ESC e na acção da Stec 49 500 000 ESC. Daí resultava, segundo o DAFSE, que a contribuição dos fundos públicos portugueses devia ser fixada em 14 708 485 ESC para a Socurte, 24 345 495 ESC para a Quavi e 40 500 000 ESC para a Stec. Assim sendo, e atendendo aos montantes que já tinham sido pagos, o DAFSE solicitava às recorrentes a restituição, respectivamente, das importâncias de 17 105 465 ESC (Socurte), 22 160 566 ESC (Quavi) e 46 354 557 ESC (Stec). Por fim, no mesmo ofício, o DAFSE informava as recorrentes de que uma cópia do mesmo, assim como uma cópia da decisão da Comissão, tinham sido enviadas à empresa Área Crítica, titular do projecto n.º 860012/P1.
- 10 Por carta de 15 de Abril de 1991, o advogado das recorrentes pediu ao DAFSE que o informasse dos fundamentos do pedido de restituição dos montantes acima mencionados e que lhe enviasse uma cópia da decisão da Comissão a que fazia referência o ofício do DAFSE de 18 de Março de 1991.
- 11 Em 24 de Abril de 1991, o DAFSE enviou às recorrentes um ofício informando-as de que os montantes que deviam restituir eram, afinal, inferiores aos que tinham

sido indicados no ofício de 18 de Março de 1991, sendo 12 904 116 ESC para a Socurte, 11 395 613 ESC para a Quavi e de 34 969 210 ESC para a Stec. O DAFSE explicava que essa redução dos montantes a restituir pelas recorrentes se devia ao facto de os seus serviços terem inicialmente interpretado a decisão da Comissão no sentido de que foram aprovados pelo FSE 379 373 605 ESC, em vez dos 437 452 918 ESC efectivamente aprovados.

- 12 A decisão da Comissão a que fazia referência o ofício do DAFSE de 24 de Abril de 1991, que vinha apenas a este e que foi novamente transmitida às recorrentes por ofício do DAFSE de 26 de Abril de 1991, consistia num ofício dos serviços da Comissão, dirigido ao DAFSE, com data de 14 de Fevereiro de 1991, e do seguinte teor:

«*Assunto*: ‘Dossier’ n.º 860012P1 — ‘Área Crítica’

Em resposta à v/ carta n.º 9055 de 24/4/89, comunicamos que o pedido de pagamento de saldo do dossier em epígrafe foi, em devido tempo, analisado pelos serviços da Comissão e, em consequência, foi decidida uma contribuição total do FSE de 437 452 918 ESC, a qual já fora paga a título de 1.º adiantamento, pelo que não foi efectuada qualquer transferência a título de saldo.

Informamos, ainda, que para tal conclusão foram tomadas em conta:

— a presença de vários contratos de prestação de serviços;

— as visitas de controlo efectuadas quer ao titular do 'dossier', quer a entidades beneficiárias do mesmo.»

- 13 Por cartas dirigidas ao DAFSE, em 14 de Maio de 1991, e à Comissão, em 17 de Maio de 1991, as recorrentes pediram que lhes fossem fornecidas cópias autenticadas da decisão inicial da Comissão que aprovou a contribuição financeira do FSE para as acções de formação objecto do projecto n.º 860012/P1 bem como da decisão da Comissão relativa ao pedido de pagamento do saldo da contribuição do FSE para as suas acções de formação, a que faziam referência os mencionados ofícios do DAFSE de 18 de Março e 24 de Abril de 1991.

- 14 Após ter informado verbalmente as recorrentes de que não dispunham dos textos pedidos, os serviços do DAFSE, por ofício de 5 de Junho de 1991, enviaram às recorrentes cópia de um pedido que tinham dirigido ao FSE, solicitando o envio de uma cópia da decisão da Comissão sobre o projecto n.º 860012/P1.

- 15 Por ofício de 20 de Junho de 1991, os serviços da Direcção-Geral do Emprego, Relações Industriais e Assuntos Sociais (DG V) da Comissão informaram as recorrentes de que deviam dirigir-se aos serviços do DAFSE para obter os documentos solicitados.

- 16 Em 26 de Junho de 1991, o advogado das recorrentes consultou o processo administrativo relativo ao projecto n.º 860012/P1, em poder dos serviços do DAFSE.

- 17 Por ofício de 30 de Julho de 1991, os serviços do DAFSE enviaram às recorrentes uma «cópia autenticada da notificação da decisão de aprovação da Comissão» relativa ao projecto n.º 860012/P1.

- 18 O documento transmitido às recorrentes consistia num ofício da Comissão, assinado por um chefe de unidade, com data de 10 de Julho de 1991 e dirigido ao DAFSE, informando este último de que, no que respeitava aos pedidos de pagamento do saldo relativos ao «dossier» n.º 860012/P1, os serviços do FSE tinham constatado, com base numa série de dados que justificavam essa conclusão, a existência de despesas não elegíveis no montante de 423 853 516 ESC.
- 19 Em primeiro lugar, os elementos obtidos aquando de uma visita de controlo efectuada à empresa recorrente Stec, na semana de 26 a 29 de Julho de 1988, teriam permitido concluir que uma parte significativa das despesas correspondentes a contratos de prestação de serviços celebrados com terceiros estava insuficientemente justificada, quer no respeitante ao suporte contabilístico dessas despesas (inexistência de quaisquer facturas e recibos para grande parte desses contratos), quer no respeitante à sua natureza (os mesmos serviços tinham sido contratados repetidas vezes).
- 20 Em segundo lugar, as matérias-primas utilizadas no âmbito dos programas de formação profissional, calculadas com base numa taxa de 12% sobre o valor de consumo total de matérias-primas no ciclo normal de produção da Stec, teriam sido apresentadas como perda total, quando, tratando-se de uma formação nas técnicas de produção, não era aceitável que não existisse uma contrapartida em receitas.
- 21 Segundo o mesmo ofício da Comissão, teria sido, pois, devido à falta de transparência e de suporte contabilístico das despesas mais significativas que se optara por efectuar uma análise de razoabilidade com base nos critérios nacionais estabelecidos pelas autoridades portuguesas após o ano de 1986. Essa análise teria permitido chegar a um montante elegível correspondente a 56% do total das despesas apresentadas.

- 22 O mesmo ofício esclarecia que, nos termos do disposto no artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2950/83, aquelas conclusões tinham sido aplicadas proporcionalmente ao conjunto das despesas cujo pagamento se pedia no âmbito do projecto, e que esse exercício originaria um pedido de restituição de um montante de 71 454 000 ESC no que respeitava à participação do FSE.
- 23 Acrescentava ainda que a Comissão tinha já analisado os seguintes elementos, juntos ao pedido de pagamento do saldo:
- cópias dos contratos de prestação de serviços entre a empresa Partex e cada uma das empresas incluídas no projecto;
 - relatórios das visitas de controlo comunitário efectuadas às empresas Área Crítica, Stec (semana de 27 de Outubro a 3 de Novembro de 1986) e Granicentro (semana de 28 de Setembro a 2 de Outubro de 1987);
 - o relatório final de avaliação quantitativa das acções de cada uma das empresas agrupadas no «dossier».
- 24 Por fim, a Comissão explicava nessa carta que, numa reunião realizada no DAFSE para apresentação e discussão das conclusões finais relativas ao projecto, os responsáveis nacionais apresentaram as suas observações, tendo invocado «as dificuldades do ano de arranque das acções com o apoio do FSE».
- 25 A Comissão concluía que, tendo sido respeitado o procedimento previsto no artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2950//83, fora decidido que a contribuição do FSE seria de 437 452 918 ESC, montante este já pago a título de adiantamento.

- 26 Foi nestas circunstâncias que as recorrentes interpuseram os presentes recursos, que deram entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 10 de Outubro de 1991 e foram registados, respectivamente, sob os números C-252/91, C-253/91 e C-254/91.
- 27 Em memorando apresentado em 13 de Novembro de 1991, a Comissão suscitou uma questão prévia de admissibilidade, nos termos dos artigos 91.º e seguintes do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, relativamente à qual as recorrentes apresentaram observações em 16 de Janeiro de 1992.
- 28 Em 9 de Novembro de 1992, o Tribunal de Justiça decidiu apreciar a questão prévia de admissibilidade juntamente com o mérito.
- 29 Por despacho de 12 de Janeiro de 1993, o presidente do Tribunal de Justiça ordenou a apensação dos processos para efeitos da fase escrita, da fase oral e do acórdão.
- 30 A fase escrita teve tramitação normal, tendo-se encerrado com a apresentação da réplica, em 2 de Julho de 1993.
- 31 Por despacho de 27 de Setembro de 1993, em aplicação do artigo 4.º da Decisão 93/350/Euratom, CECA, CEE do Conselho, de 8 de Junho de 1993, que altera a Decisão 88/591/CECA, CEE, Euratom do Conselho, de 24 de Outubro de 1988, que instituiu o Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias (JO L 144, p. 21), o Tribunal de Justiça remeteu os processos ao Tribunal de Primeira Instância, onde foram registados sob os números T-432/93, T-433/93 e T-434/93.

- 32 Por decisão do Tribunal de Primeira Instância de 7 de Julho de 1994, depois de ouvidas as partes, o processo foi atribuído à Primeira Secção, composta por três juízes.
- 33 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal (Primeira Secção) decidiu iniciar a fase oral e convidou a Comissão a responder a quatro perguntas escritas, e o DAFSE a responder a duas perguntas escritas. Na audiência de 30 de Novembro de 1994, as partes foram ouvidas em alegações e em resposta às perguntas orais do Tribunal.

Pedidos das partes

- 34 As recorrentes concluem pedindo que o Tribunal se digne:
- para efeitos de prova:
 - ordenar a junção dos processos administrativos relativos às recorrentes (projecto n.º 860012/P1-FSE) existentes nos serviços da Comissão e nos serviços do DAFSE;
 - quanto ao mérito:
 - julgar admissíveis os recursos;
 - declarar a inexistência jurídica da decisão da Comissão a que se referem os ofícios do DAFSE de 18 de Março e de 24 de Abril de 1991;
 - anular o acto constante do ofício de 10 de Julho de 1991 da DG V da Comissão;

— condenar a recorrida no pagamento do saldo;

— condenar a recorrida nas despesas.

35 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar inadmissíveis os recursos;

— negar provimento aos recursos, por improcedentes;

— a título subsidiário, julgar inadmissível o pedido de condenação da Comissão no pagamento do saldo;

— condenar as recorrentes nas despesas.

Quanto à admissibilidade dos pedidos de anulação

Exposição sucinta da argumentação das partes

36 A Comissão sustenta em primeiro lugar que, uma vez que os recursos são dirigidos contra a decisão comunicada às recorrentes pelos ofícios do DAFSE de 18 de Março e 24 de Abril de 1991, os mesmos são inadmissíveis porque foram interpostos em 10 de Outubro de 1991, fora do prazo previsto no artigo 173.º, terceiro parágrafo, do Tratado CEE (despacho do Tribunal de Justiça de 27 de Abril de 1988, Farzoo e Kortmann/Comissão, 352/87, Colect., p. 2281).

- 37 Para a Comissão, nas datas de recepção dos dois referidos ofícios, isto é, em 21 de Março e 30 de Abril de 1991, respectivamente, as recorrentes teriam tido conhecimento, por um lado, da decisão que limitou a 437 452 918 ESC a contribuição total do FSE no projecto n.º 860012/P1 e que lhes recusou o direito de receberem o saldo e, por outro lado, dos fundamentos dessa decisão.
- 38 Por conseguinte, o mais tardar em 30 de Abril de 1991 as recorrentes teriam tomado conhecimento da decisão da Comissão, que podia eventualmente estar inquinada por vários vícios, mas cujo objecto era perfeitamente inteligível e líquido, pelo que podia ser objecto de recurso de anulação.
- 39 Em segundo lugar, a Comissão sustenta que o recurso é também inadmissível na parte em que é dirigido contra o ofício da Comissão de 10 de Julho de 1991, comunicado às recorrentes através do ofício do DAFSE de 30 de Julho de 1991.
- 40 Por um lado, como se limitava a esclarecer os motivos que tinham justificado a fixação do montante da contribuição comunitária no projecto n.º 860012/P1, sem modificar o montante já fixado, o ofício não conteria qualquer decisão recorrível sobre o pedido de pagamento do saldo apresentado pelas recorrentes.
- 41 Por outro lado, mesmo admitindo que o ofício de 10 de Julho contivesse uma decisão, esta seria meramente confirmativa da anterior decisão da Comissão, que reduzira a contribuição comunitária para o projecto e que, tendo sido notificada ao DAFSE pelo ofício da Comissão de 14 de Fevereiro de 1991, fora levada ao conhecimento das recorrentes através dos ofícios do DAFSE de 18 de Março e 24 de Abril de 1991. No entender da Comissão, a decisão tornou-se definitiva para as recorrentes por não ter sido interposto recurso no prazo fixado, pelo que o presente recurso seria agora dirigido contra uma decisão meramente confirmativa, sendo, por conseguinte, inadmissível (acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Maio de 1989,

Maurissen e Union Syndicale/Tribunal de Contas, 193/87 e 194/87, Colect., p. 1045, n.º 26; despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 21 de Novembro de 1990, Infortec/Comissão, C-12/90, Colect., p. I-4265).

- 42 As recorrentes, que sustentam que as decisões postas em causa nos seus recursos, apesar de dirigidas ao DAFSE, lhes dizem directa e individualmente respeito (acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de Maio de 1991, Oliveira/Comissão, C-304/89, Colect., p. I-2283), salientam que pedem não a anulação da decisão a que se referem os ofícios do DAFSE de 18 de Março e 24 de Abril de 1991, mas a declaração da sua inexistência, e que a apresentação de um pedido dessa natureza ao juiz comunitário não está sujeita a qualquer prazo.
- 43 A este respeito, as recorrentes observam, por um lado, que o DAFSE, com os ofícios datados de 18 de Março e 24 de Abril de 1991, não lhes transmitiu cópia de nenhum acto que pudesse ser considerado uma decisão da Comissão e, por outro lado, que tais ofícios não contêm quaisquer dados que lhes permitam conhecer, com um mínimo de precisão, o conteúdo da decisão a que fazem referência. Não sendo essas comunicações do DAFSE decisões da Comissão, na acepção que lhes é atribuída pela jurisprudência (acórdãos do Tribunal de Justiça de 5 de Dezembro de 1963, Usines Émile Henricot e o./Alta Autoridade, 23/63, 24/63 e 52/63, Colect. 1962-1964, p. 337, e de 16 de Junho de 1966, Compagnie des forges de Châtillon, Cemmentry et Neuves Maisons/Alta Autoridade, 54/65, Colect. 1965-1968, p. 357), e não contendo também pormenores que permitissem identificar a decisão e conhecer-lhe o conteúdo exacto, elas não teriam permitido às recorrentes exercer o seu direito de recurso (acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de Março de 1980, Könecke/Comissão, 76/79, Recueil, p. 665). Por conseguinte, o prazo para a interposição de um recurso de anulação não podia ter começado a correr para elas em 30 de Abril de 1991, data em que tomaram conhecimento do segundo ofício do DAFSE, datado de 24 de Abril de 1991.
- 44 As recorrentes consideram, portanto, que só o ofício da Comissão de 10 de Julho de 1991, que lhes foi comunicado em 30 de Julho de 1991, deve ser juridicamente

considerado uma decisão. A razão disso seria que só nesse ofício a Comissão explicou que considera não elegíveis despesas num montante de 423 853 516 ESC e que, para sustentar essa conclusão, expôs os seus motivos (pontos 1 e 2), fazendo referência à inspecção efectuada na recorrente Stec e aos resultados dessa inspecção, bem como à reunião efectuada com as autoridades nacionais e às observações apresentadas por estas (ponto 3), para depois indicar que decidira fixar o montante da contribuição do FSE em 437 452 918 ESC (ponto 4). As recorrentes concluem que, sendo um acto de natureza decisória, o ofício de 10 de Julho de 1991 não podia ter natureza confirmativa, uma vez que um acto confirmativo pressuporia a existência de uma decisão anterior que, no caso, não existia.

- 45 Por conseguinte, os presentes recursos, interpostos em 10 de Outubro de 1991, seriam tempestivos, uma vez que são dirigidos contra o único acto que, no presente caso, é recorrível.

Apreciação do Tribunal

- 46 O Tribunal constata que, na sequência dos ofícios de 18 de Março e 24 de Abril de 1991, que o DAFSE lhes dirigira, as recorrentes estavam de posse em 30 de Abril de 1991, data de recepção do referido ofício do DAFSE de 24 de Abril de 1991, do ofício da Comissão de 14 de Fevereiro de 1991 e, por conseguinte, tinham tomado conhecimento, por um lado, de uma decisão da Comissão que reduzia a contribuição do FSE e recusava o pagamento do saldo e, por outro lado, das consequências que essa decisão tinha para elas, consequências essas indicadas pelo organismo nacional competente nos ofícios de 18 de Março e 24 de Abril de 1991.

- 47 Deve recordar-se a este respeito, por um lado, que, nos termos da jurisprudência do Tribunal de Justiça, a existência jurídica de uma decisão é apreciada tendo em

conta o seu conteúdo e os efeitos que produz (despacho do Tribunal de Primeira Instância de 30 de Novembro de 1992, SFEI e o./Comissão, T-36/92, Colect., p. II-2479, n.º 23; acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de Junho de 1994, SFEI e o./Comissão, C-39/93 P, Colect., p. I-2681, n.ºs 26 e segs.; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 24 de Março de 1994, Air France/Comissão, T-3/93, Colect., p. II-121, n.ºs 57 a 59), e, por outro lado, que, no domínio específico das funções do FSE, as decisões de redução da contribuição do FSE podem ser notificadas por simples ofício da DG V da Comissão (despacho do Tribunal de Primeira Instância de 20 de Junho de 1994, Frinil/Comissão, T-446/93, não publicado na Colectânea, n.ºs 29 e 32). Por conseguinte, o facto de a decisão controvertida só ter sido materialmente formalizada através dos actos de notificação de que foi objecto (ofício de 14 de Fevereiro de 1991 de um chefe de unidade da DG V dirigido ao DAFSE e ofício do DAFSE dirigido às recorrentes com data de 24 de Abril de 1991, a que o primeiro estava anexo) não é susceptível de pôr em causa a sua existência jurídica. Nestas circunstâncias, as recorrentes, cuja situação jurídica era afectada pelo facto de, em 30 de Abril de 1991, lhes ser recusado o direito de receberem o saldo do montante da contribuição financeira do FSE para os seus projectos e serem obrigadas a restituir os montantes recebidos em excesso a esse título, não podiam contestar a existência de uma decisão que produzisse esses efeitos, mas apenas a sua legalidade, para fazer desaparecer os seus efeitos.

48 Assim, há que examinar se a decisão da Comissão levada ao conhecimento das recorrentes em 30 de Abril de 1991 lhes permitia interpor utilmente um recurso.

49 O Tribunal recorda que, a respeito do artigo 173.º, terceiro parágrafo, do Tratado, o Tribunal de Justiça decidiu (acórdão de 6 de Julho de 1988, Dillinger/Comissão, 236/86, Colect., p. 3761, n.º 14; v. também acórdãos do Tribunal de Justiça Könecke/Comissão, já referido, e de 5 de Março de 1986, Tezi Textiel/Comissão, 59/84, Colect., p. 887, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 19 de Maio de 1994, Consorzio gruppo di azione locale «Murgia Messapica»/Comissão, T-465/93, Colect., p. II-361, n.º 29) que, na falta de publicação ou de notificação, cabe àquele que tem conhecimento da existência de um acto que lhe diz respeito pedir o seu texto integral num prazo razoável, mas o prazo de recurso só começa

a correr do momento em que o terceiro afectado possui um conhecimento exacto do conteúdo e fundamentos do acto em causa, por forma a poder exercer utilmente o seu direito de recurso.

50 No caso vertente, é pacífico que, embora o ofício de 14 de Fevereiro de 1991 contivesse elementos que permitiam identificar a existência de uma decisão, assim como uma fundamentação abstracta e genérica («presença de vários contratos de prestação de serviços, visitas de controle efectuadas...»), ele não expunha os motivos concretos que tinham justificado a sua adopção relativamente às recorrentes. Ora, logo após a recepção, em 30 de Abril de 1991, do ofício do DAFSE de 24 de Abril de 1991, as recorrentes solicitaram, por carta de 14 de Maio de 1991 dirigida ao DAFSE, e por carta de 17 de Maio de 1991 dirigida à Comissão, que lhes fossem indicados os fundamentos exactos da decisão que recusou o pagamento do saldo. Só tiveram conhecimento desses fundamentos em 30 de Julho de 1991, data em que o DAFSE lhes comunicou o ofício da Comissão de 10 de Julho de 1991. Esse ofício expunha pormenorizadamente as inspecções efectuadas pelos serviços do FSE e referia em particular que essas inspecções tinham começado na recorrente Stec, onde tinham revelado a existência de contratos de prestação de serviços insuficientemente justificados e de uma sobreavaliação das perdas sofridas, o que levava a alargar as verificações a todas as despesas apresentadas no «dossier» em causa. Por fim, o ofício concluía, no que respeita à participação do FSE, pela existência de um montante a restituir da ordem dos 71 454 000 ESC. Assim, foi através do referido ofício de 10 de Julho de 1991 que as recorrentes tiveram, em 30 de Julho de 1991, conhecimento suficiente dos fundamentos da decisão da Comissão de recusar o pagamento do saldo, e puderam, a partir dessa data, interpor utilmente recurso dessa decisão.

51 Por conseguinte, tem de se concluir que o recurso de anulação da decisão da Comissão, tal como a mesma resulta do ofício de 10 de Julho de 1991, foi interposto no prazo de dois meses a contar do dia em que as recorrentes tomaram conhecimento da decisão. Assim, deve ser julgado admissível.

Quanto à admissibilidade dos pedidos de condenação da Comissão no pagamento do saldo

Exposição sucinta da argumentação das partes

- 52 A Comissão sustenta que o recurso é inadmissível na medida em que visa obter a sua condenação no pagamento do saldo da contribuição financeira do FSE. Salienta que a sua condenação no pagamento de um determinado montante no âmbito de um recurso de anulação só seria viável a título de indemnização por perdas e danos. Não tendo as recorrentes formulado tal pedido, a sua pretensão implicaria que o juiz comunitário se substituísse à Comissão e ordenasse o pagamento desse saldo, quando não tem tal competência no âmbito do artigo 173.º do Tratado, cuja aplicação só pode levar à anulação de uma decisão.
- 53 As recorrentes remetem-se ao prudente arbítrio do Tribunal quanto ao alcance da sua competência para dar provimento ao pedido de condenação da Comissão no pagamento do saldo da contribuição do FSE no projecto controvertido.

Apreciação do Tribunal

- 54 O Tribunal recorda que, segundo jurisprudência constante, não compete ao juiz comunitário dirigir injunções às instituições ou substituir-se a estas últimas (v. acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 11 de Julho de 1991, Von Hoessle/Tribunal de Contas, T-19/90, Colect., p. II-615, n.º 30) no âmbito da fiscalização da legalidade que ele exerce, e que compete à administração em causa tomar as medidas que implica a execução de um acórdão proferido no âmbito de um recurso de anulação (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de Junho de 1986, AKZO/Comissão, 53/85, Colect., p. 1965, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 7 de Julho de 1994, Dunlop/Comissão, T-43/92, Colect., p. II-441, n.º 181).

- 55 Daqui resulta que os pedidos das recorrentes para que a Comissão seja condenada no pagamento do saldo, que lhes teria sido ilegalmente recusado pela decisão impugnada, devem ser julgados inadmissíveis.

Quanto ao mérito

- 56 As recorrentes aduzem quatro fundamentos contra a legalidade da decisão da Comissão, tal como esta resulta do ofício de 10 de Julho de 1991, baseados em violação dos princípios da legalidade e da protecção da confiança legítima, em violação de formalidades essenciais e das regras processuais contidas no artigo 6.º, n.º 1, e no artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2950/83, bem como em violação das normas relativas à gestão do FSE, em particular os artigos 1.º e 5.º, n.º 4, do Regulamento n.º 2950/83.
- 57 O Tribunal considera que, no caso vertente, se deve começar por apreciar o fundamento baseado em violação de formalidades essenciais, e que consiste aqui no desrespeito das referidas regras processuais do Regulamento n.º 2950/83, e designadamente na contida no artigo 6.º, n.º 1, desse regulamento.

Quanto à violação das regras processuais contidas no artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2950/83

Exposição sucinta da argumentação das partes

- 58 As recorrentes sustentam que a decisão impugnada, tal como resulta do ofício de 10 de Julho de 1991, deve ser anulada por violação de formalidades essenciais, porque o procedimento previsto no artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2950/83, que

dispõe que, antes de adoptar uma decisão de suspensão, supressão ou redução da contribuição do FSE, a Comissão deve dar ao Estado-Membro em causa a oportunidade de apresentar as suas observações, não foi respeitado.

59 Salientam que a apresentação, pelas autoridades nacionais, das suas observações sobre este ponto preciso não deve ser confundida com as eventuais observações que as autoridades nacionais do Estado em causa podem apresentar no âmbito de outros contactos existentes entre a Comissão e os serviços nacionais, aquando das verificações efectuadas pela Comissão. Afirmam que o projecto n.º 860012/P1, tal como consta dos arquivos do DAFSE, não contém qualquer documento relativo a um convite dirigido pela Comissão àquele organismo nacional para que apresente observações sobre os motivos invocados para justificar a redução da contribuição financeira do FSE no projecto em causa, ou para uma reunião que se teria realizado entre os serviços da Comissão e as autoridades nacionais, a que contudo faz referência o ofício de 10 de Julho de 1991.

60 Por fim, as recorrentes salientam que podem invocar este vício processual, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça na matéria (acórdãos de 7 de Maio de 1991, Interhotel/Comissão, C-291/89, Colect., p. I-2257, e Oliveira/Comissão, já referido).

61 A Comissão salienta que o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2950/83 não prevê quaisquer formalidades específicas para a audição do Estado-Membro, impondo unicamente a obrigação de lhe ser dada a possibilidade de apresentar observações. No caso vertente, embora não existam nos arquivos do DAFSE vestígios das reuniões que se realizaram em Junho de 1988, facto pelo qual a Comissão não pode ser responsabilizada, ela teria dado por várias vezes ao Estado-Membro em causa a possibilidade de apresentar observações, designadamente aquando das missões de

inspecção, em que os seus funcionários foram sempre acompanhados por responsáveis do DAFSE, bem como por ocasião de múltiplas reuniões realizadas em Lisboa para discutir as conclusões dessas missões e, finalmente, em contactos a alto nível entre o vice-presidente da Comissão e o ministro do Emprego e da Segurança Social português. A este respeito, a recorrida faz referência às missões de inspecção efectuadas em Lisboa de 27 de Outubro a 3 de Novembro de 1986, de 28 de Setembro a 2 de Outubro de 1987 e de 26 a 29 de Julho de 1988, sobre as quais elaborou relatórios, que constam respectivamente em anexos 3, 6, 12 e 13 da sua contestação, e a duas reuniões efectuadas, respectivamente, em Bruxelas, entre o ministro do Emprego e da Segurança Social português e o vice-presidente da Comissão, em Junho de 1988, e em Lisboa, entre os representantes da Comissão e as autoridades portuguesas, em 26 de Junho de 1988, a que se faz referência em documentos que constam como anexos 12 e 14 da contestação.

- 62 A Comissão considera, por fim, que, em qualquer caso, as recorrentes não podem invocar esse vício processual, que só pode ser arguido pelo Estado-Membro em causa, que a isso teria renunciado ao aceitar a decisão de reduzir a contribuição do FSE.

Apreciação do Tribunal

- 63 Quanto à admissibilidade do presente fundamento, contestada pela Comissão, o Tribunal considera que o interesse das recorrentes em invocá-lo não pode ser contestado. Com efeito, nos termos da jurisprudência (v. acórdãos Oliveira/Comissão, já referido, n.ºs 17 e 18, e Interhotel/Comissão, já referido, n.º 14), os particulares têm um interesse legítimo em invocar perante o juiz comunitário a eventual inobservância da formalidade exigida pelo artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2950/83, porque tal irregularidade pode ter tido incidência na legalidade das decisões impugnadas que lhes dizem respeito. Deve acrescentar-se que, de qualquer modo, resulta também da jurisprudência referida que o juiz comunitário pode apreciar officiosamente a existência de uma eventual violação de formalidades essenciais.

- 64 Quanto à procedência do presente fundamento, o Tribunal recorda que, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2950/83, quando a contribuição do FSE não for utilizada nas condições fixadas pela decisão de aprovação, a Comissão pode reduzir essa contribuição, depois de ter dado ao Estado-Membro em causa a oportunidade para apresentar as suas observações.
- 65 Além disso, há que salientar que a possibilidade de o Estado-Membro em causa apresentar as suas observações antes da adopção de uma decisão definitiva de redução, tanto no que respeita ao princípio da redução como ao seu montante preciso, constitui uma formalidade essencial cujo desrespeito provoca a nulidade das decisões em questão (v. acórdãos do Tribunal de Justiça Interhotel/Comissão, já referido, n.º 17, de 4 de Junho de 1992, Infortec/Comissão, C-157/90, Colect., p. I-3525, n.º 20, de 25 de Maio de 1993, Foyer culturel du Sart-Tilman/Comissão, C-199/91, Colect., p. I-2667, n.º 34, e, por último, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 6 de Dezembro de 1994, Lisrestal e o./Comissão, T-450/93, Colect., p. II-1177, n.ºs 40 e 47).
- 66 Daqui resulta que, sendo uma formalidade essencial, a apresentação, pelo Estado-Membro em causa, das suas observações antes de uma decisão de redução da contribuição do FSE deve, por um lado, preceder essa decisão e, por outro lado, estar comprovada com certeza e com suficiente clareza, o que exclui que possa resultar de uma prova por presunção.
- 67 Para apreciar se estas condições foram respeitadas no caso vertente, deve examinar-se o objecto e o conteúdo das missões de inspecção que a Comissão efectuou em Portugal nos períodos de 27 de Outubro a 3 de Novembro de 1986, de 28 de Setembro a 2 de Outubro de 1987 e de 26 a 29 de Julho de 1988, assim como o objecto e o conteúdo das reuniões a que a Comissão faz referência, que se realizaram em Junho

de 1988, em Bruxelas, entre o membro competente da Comissão e o ministro português do Emprego e da Segurança Social, e em Lisboa, entre os representantes da Comissão e as autoridades portuguesas.

68 A este respeito, há que constatar, por um lado, que a missão efectuada em Lisboa de 27 de Outubro a 3 de Novembro de 1986 foi anterior ao pedido de pagamento do saldo do projecto n.º 860012/P1, que, segundo a resposta da Comissão a uma pergunta escrita do Tribunal, foi apresentado em 31 de Julho de 1987, e, por outro lado, que os serviços da Comissão, no seu relatório que consta em anexo 3 da contestação, se limitam a concluir, em primeiro lugar, que o exercício previsional das despesas em causa se baseava por vezes em hipóteses demasiado generosas, em segundo lugar que havia, nos casos de formação prática nas empresas, uma tendência evidente para equiparar a formação à produção e que seria necessário que o FSE reafirmasse a exigência do respeito do carácter específico das acções de formação, e, por fim, que se deviam concentrar os recursos do FSE onde existissem necessidades reais de formação. Em contrapartida, o relatório elaborado sobre essa missão pelos serviços competentes da Comissão não faz referência a eventuais observações das autoridades portuguesas, nem a propósito das conclusões do relatório, nem a propósito de uma eventual redução do financiamento do FSE.

69 No que respeita à missão que os serviços da Comissão efectuaram em Lisboa de 28 de Setembro a 2 de Outubro de 1987, é pacífico que um representante da Inspeção-Geral de Finanças portuguesa acompanhou os representantes da Comissão como observador. Por ocasião dessa missão, como resulta do relatório posteriormente elaborado e que consta em anexo 6 da contestação, concluiu-se que deveriam ser fornecidas informações complementares antes do pagamento do saldo e sugeriu-se às autoridades portuguesas que, para todos os «dossiers», seguissem o modelo dos «dossiers» em que os pedidos de pagamento do saldo estavam melhor apresentados. Também neste caso o relatório da missão não refere qualquer observação das autoridades portuguesas a respeito da redução da contribuição do FSE.

70

Quanto à missão efectuada em Lisboa de 26 a 29 de Julho de 1988, os serviços da Comissão observaram no seu relatório, que consta em anexo 12 da contestação, que não fora ainda formulada uma proposta de pagamento do saldo por razões atinentes à falta de transparência das despesas e aos custos elevados das horas de formação por aluno, que não era possível uma análise clássica da elegibilidade das despesas por razões que se prendiam com a existência e a natureza dos contratos e daí concluíram que as despesas apresentadas não estavam suficientemente justificadas nem do ponto de vista da documentação contabilística nem do de uma gestão financeira equilibrada de um curso de formação. Esse relatório de missão refere também as inspecções efectuadas na empresa Stec e a reformulação dos custos a que esses controlos levaram, e que tiveram como efeito reduzir as despesas elegíveis a 56% do montante pedido. Finalmente, no mesmo relatório, os serviços da Comissão concluem que, devido à diversidade dos vários subprojectos, e para ter em conta as dificuldades de arranque da acção em Portugal, embora fosse possível exigir ao titular do «dossier» n.º 860012/P1 uma restituição de 71 454 000 ESC, se afigurava oportuno renunciar a qualquer acção de recuperação de verbas, considerar que o adiantamento pago no momento do acordo era suficiente para cobrir as despesas efectuadas e encerrar o projecto sem pagamento do saldo. Ora, embora resulte dessas conclusões que a Comissão considerava uma eventual redução do financiamento do FSE nas condições referidas, não resulta do documento que as autoridades portuguesas tenham podido apresentar as suas observações sobre esse aspecto. Esta constatação é corroborada por um documento n.º XX/42/88, de 12 de Agosto de 1988, apresentado em anexo 13 da contestação e relativo à mesma missão de 26 a 29 de Julho de 1988. Nesse documento, que consistia num relatório sobre a mesma missão de inspecção, a Comissão indica que o FSE já dispunha dos documentos contabilísticos, financeiros ou outros indispensáveis para tomar uma decisão com pleno conhecimento de causa e que os projectos iriam ser reexaminados segundo critérios uniformes, esperando-se que pudessem ser liquidados a breve prazo, o que exclui, não existindo uma conclusão definitiva da Comissão, que as autoridades nacionais tenham podido apresentar as suas observações sobre o princípio e sobre o montante de uma redução da contribuição do FSE.

71

Resulta do que precede que a formalidade essencial que consiste em dar ao Estado-Membro em causa a possibilidade de apresentar as suas observações antes da redução da contribuição do FSE não foi respeitada aquando de nenhuma das missões de inspecção efectuadas pelos serviços da Comissão em Lisboa, respectivamente de

27 de Outubro a 3 de Novembro de 1986, de 28 de Setembro a 2 de Outubro de 1987 e de 26 a 29 de Julho de 1988.

72 No que respeita às duas reuniões de Junho de 1988 a que a Comissão faz referência, o Tribunal nota que a primeira, segundo a Comissão, se realizou em Lisboa entre os representantes da Comissão e as autoridades portuguesas, como resultaria do relatório elaborado a propósito da missão de inspecção efectuada entre 26 e 29 de Julho de 1988. Ora, como se declarou (v. *supra*, n.º 70), não resulta desse documento que as autoridades portuguesas tenham podido pronunciar-se sobre o princípio e sobre os montantes precisos da redução da contribuição controvertida do FSE. Quanto à segunda dessas reuniões, em que participaram o membro competente da Comissão e o ministro do Emprego e da Segurança Social português, o Tribunal observa que a reunião deu origem a uma nota da Comissão, datada de 27 de Junho de 1988, dirigida à Representação Permanente de Portugal e redigida nos seguintes termos: «Na sequência do encontro havido na semana passada entre o V/ ministro e o vice-presidente da Comissão, junto se enviam os números exactos de identificação dos 9 projectos entre os 54 que, segundo a Comissão, merecem visitas de inspecção no local e/ou resposta a perguntas adicionais que a Comissão fez ou fará». Entre os projectos enumerados consta o n.º 860012/P1, relativo às recorrentes. O Tribunal entende que, se o projecto em questão necessitava de inspecções no local e/ou de perguntas suplementares da Comissão, esta última não podia, nessa data, ter já adoptado uma decisão de redução da contribuição do FSE sobre a qual as autoridades nacionais já tivessem apresentado observações.

73 Além disso, essa mesma reunião referida pela Comissão deu origem a uma nota, datada de 19 de Outubro de 1988, do gabinete do vice-presidente da Comissão M. Marín, à atenção do director da DG V, redigida nos seguintes termos:

«Assunto: Liquidação dos projectos 860012/P1, 860288/P1, 860003/P3 e 86084/P3

Na sequência da recepção do relatório de missão respeitante aos projectos mencionados em epígrafe e tendo em conta a solução proposta pela Comissão (Sr. Marín, DG XX e DG V) às autoridades portuguesas por ocasião das conversações do mês de Junho transacto sobre projectos análogos, o gabinete pode dar o seu acordo às propostas contidas no relatório. Solicito-lhe, por conseguinte, que mande executar com a brevidade possível as ordens de libertação de verbas e de pagamento (860003/P3) correspondentes».

- 74 Resulta desta nota que, mesmo admitindo que as conversações em questão tenham podido incidir sobre uma redução da contribuição financeira do FSE, a redução proposta pela Comissão apenas incidiu, segundo os próprios termos da nota, sobre projectos análogos e não sobre o projecto das recorrentes, pelo que também não se pode afirmar, a esse título, que o Estado-Membro em causa pôde apresentar observações sobre o princípio ou sobre o montante da redução do financiamento pelo FSE das acções abrangidas pelo projecto n.º 860012/P1.
- 75 O Tribunal considera, além disso, que o compromisso político a que teriam levado as conversações entre o ministro português e o vice-presidente da Comissão não podia, em qualquer caso, substituir a formalidade precisa em questão, prevista pelo Regulamento n.º 2950/83, tal como foi interpretada pela já referida jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância.
- 76 Resulta de quanto precede, e sem que seja necessário examinar os outros vícios processuais invocados pelas recorrentes, ou os outros fundamentos de anulação por elas aduzidos, que não se pode considerar que a Comissão respeitou o seu dever de, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2950/83, dar ao Estado-Membro em causa a possibilidade de apresentar as suas observações antes da adopção da decisão impugnada de reduzir a contribuição do FSE, pelo que a decisão deve ser anulada.

Quanto às despesas

- 77 Por força do n.º 2 do artigo 87.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, a parte vencida é condenada nas despesas se tal tiver sido requerido. No presente caso, tendo a Comissão sido vencida no essencial e tendo as recorrentes pedido a sua condenação nas despesas, a Comissão deve ser condenada na totalidade das despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção)

decide:

- 1) É anulada a decisão da Comissão que reduziu a contribuição financeira concedida pelo Fundo Social Europeu para o projecto n.º 860012/P1, relativo a um programa de acções de formação profissional em Portugal em 1986.
- 2) É negado provimento ao recurso quanto ao restante.
- 3) A Comissão suportará a totalidade das despesas.

Cruz Vilaça

Kirschner

Kalogeropoulos

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 7 de Março de 1995.

O secretário

H. Jung

O presidente

J. L. Cruz Vilaça