CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL GIUSEPPE TESAURO

apresentadas em 10 de Julho de 1990 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. O presente recurso, interposto pela associação para o desenvolvimento de acções colectivas de formação para a universidade aberta em Charleroi (em seguida «FUNOC»), pretende obter em primeiro lugar a anulação da decisão da Comissão, notificada à recorrente por carta de 21 de Abril de 1989, pela qual pede o reembolso de 6 579 334 BFR e recusa o pagamento do saldo (6 600 000 BFR) de uma comparticipação financeira concedida pelo Fundo Social Europeu e, em segundo lugar, a reparação dos danos sofridos pela FUNOC na sequência da referida decisão.

2. Os factos na origem do litígio podem ser brevemente resumidos da forma seguinte.

Em Setembro de 1983, a FUNOC apresentou à Comissão um pedido de financiamento para um projecto com carácter inovador na acepção do artigo 3.°, n.° 2, da Decisão 83/516/CEE do Conselho, de 17 de Outubro de 1983, respeitante às funções do Fundo Social Europeu [1], escalonado em três anos (1984, 1985 e 1986) e destinado a formar jovens pouco qualificados nas novas tecnologias da informação.

O projecto foi aprovado pelo montante pedido, ou seja, 16 500 000 BFR, pela Decisão C(84) 1076 da Comissão, de 23 de Julho de 1984.

Em 6 de Junho de 1988, a recorrente recebeu uma carta registada do Ministério do Emprego e do Trabalho que lhe transmitia uma nota de débito da Comissão, acompanhada de uma carta explicativa. A Comissão pedia o reembolso do montante avançado, de 9 900 000 BFR, em virtude de resultar do relatório anexado pela FUNOC ao pedido do saldo que a recorrente tinha decidido, desde Janeiro de 1984, alterar o seu programa, sem avisar desse facto os serviços competentes do Fundo Social e essa nova orientação estar em contradição com a estrutura inicial do projecto.

Na sequência de contactos entre as autoridades belgas e os serviços da Comissão, esta última, por carta de 21 de Abril de 1989, reduziu o pedido de reembolso a 6 579 334 BFR, considerando a cargo do fundo praticamente apenas o primeiro ciclo de formação (1984).

3. A FUNOC impugnou esta decisão invocando quatro fundamentos.

Sustenta, em primeiro lugar, que o acto está viciado, na medida em que não foi praticado pelo órgão competente.

* Língua original: italiano.

1 — JO L 289, p. 38.

Com efeito, a decisão foi adoptada pelo Sr. Vermelho, chefe de divisão na Direcção-Geral V (Emprego, Assuntos Sociais e Educação), que assinou a comunicação impugnada de 21 de Abril de 1989 sem para isso ter poderes, quando, na opinião da recorrente, as cartas precedentes, assinadas pelo director-geral, demonstravam uma orientação diferente, mais compreensiva e mais conciliadora.

4. A este respeito, deve dizer-se desde já que, nos termos da regulamentação interna relativa à execução do Orçamento Geral das Comunidades, é a Direcção-Geral V que está encarregada de gerir este tipo de despesa.

Ora, não resulta da análise da comunicação impugnada qualquer elemento que permita considerar que o Sr. Vermelho agiu por sua própria iniciativa, não observando os procedimentos internos.

Por outro lado, a comunicação precedente, assinada pelo director-geral, enviada em 27 de Outubro de 1988 [anexo 13 b) do recurso] ao ministro belga dos Assuntos Sociais, exprimiu a mesma apreciação, em seguida retomada na carta do Sr. Vermelho de 21 de Abril seguinte. Na comunicação de 27 de Outubro, lê-se, com efeito, que «*le fond du problème est qu'il ne s'agit malheureusement pas d'un projet novateur au sens de la réglementation du Fonds*» (o fundo do problema é que não se trata infelizmente de um projecto inovador na acepção da regulamentação do fundo).

Da mesma forma, as soluções encaradas nas comunicações enviadas anteriormente pelo mesmo director-geral não parecem diferentes da decisão em seguida adoptada, que consiste em considerar a cargo do fundo apenas as despesas efectuadas pela FUNOC no decurso do primeiro ano.

Na carta de 27 de Outubro de 1988, fala-se com efeito de «*solution acceptable de ce dossier, en tenant compte éventuellement de la partie qui justifie un caractère novateur dans ce programme*» (solução aceitável deste processo, tendo em conta eventualmente a parte que demonstra um carácter inovador neste programa) e, na carta posterior de 22 de Março de 1989 [anexo 14 b) do recurso] de «solution... qui tiendrait compte de la partie qui pourrait justifier le caractère novateur dans le programme réalisé» (solução... que terá em conta a parte que pode demonstrar o carácter inovador no programa realizado).

A documentação apresentada não fornece, pois, indicações que levem a considerar que, neste caso concreto, a administração comunitária se afastou da observância das regras em vigor na matéria.

Na nossa opinião, o primeiro fundamento do recurso não é, por isso, procedente.

5. A segunda acusação refere-se à pretensa violação pela administração comunitária da regulamentação do fundo.

A recorrente sustenta, com efeito, que a Comissão se limitou a apresentar à administration de l'emploi belge (administração do emprego belga) uma nota de débito, transmitida em seguida à FUNOC em Junho de 1988 (anexo 7 do recurso), ou seja, uma medida de execução de uma decisão já tomada, e em violação do artigo 6.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 2950/83 [2], nos termos do qual a Comissão é obrigada a dar ao Estado-membro interessado a possibilidade de apresentar as suas observações antes de suspender, reduzir ou suprimir a comparticipação.

6. A propósito desta acusação, deve contudo observar-se que o acto impugnado não é a comunicação transmitida à recorrente em Junho de 1988, mas a decisão posterior referida na comunicação que tem a data de

2 — JO L 289, p. 1.

21 de Abril de 1989. Esta última decisão foi incontestavelmente adoptada na sequência de numerosos contactos entre a administração belga e a Comissão [ver comunicação do ministère de l'Emploi et du Travail (Ministério do Emprego e do Trabalho) de 30 de Junho de 1988, anexo 9 do recurso; comunicação da Comissão de 16 de Setembro de 1988, anexo 12; comunicação do ministro Busquin de 16 de Setembro de 1988, anexo 13 a); comunicação da Comissão de 27 de Outubro de 1988, anexo 13 b); comunicação do ministro Maystadt de 31 de Janeiro de 1989, anexo 14 a); comunicação da Comissão de 22 de Março de 1989, anexo 14 b)]; e foi precisamente na sequência destes contactos que a Comissão foi levada a alterar, ainda que parcialmente, a sua precedente decisão, que não tem qualquer relevância neste caso.

Por outro lado, a disposição invocada pela recorrente não prevê um processo formal de consulta, antes exige apenas que as autoridades do Estado-membro interessado tenham a possibilidade de apresentar as suas observações antes da adopção de uma decisão definitiva, o que se passou precisamente no caso dos autos.

Este segundo fundamento do recurso também parece, por isso, não procedente.

7. A FUNOC sustenta em seguida que, ao fazer as suas apreciações respeitantes à conformidade da acção realizada com o projecto inicial, a Comissão cometeu um erro manifesto de apreciação e aplicou de maneira incorrecta as disposições que regem o fundo.

As alterações introduzidas no programa enunciado anteriormente pareceram, com efeito, necessárias no interesse do êxito do próprio projecto e não implicaram uma alteração substancial da operação realizada, que conservou, na opinião da recorrente, as suas características de acção única, com carácter inovador, visando testar uma nova hipótese de trabalho.

8. A esse respeito, deve esclarecer-se que a acção de formação proposta pela FUNOC em Setembro de 1983 previa, segundo a descrição feita pela própria recorrente no formulário relativo ao pedido de financiamento, a criação de uma cooperativa de produção científica capaz de realizar inquéritos e pesquisas que tenham utilidade colectiva; noutros termos, um observatório de factos económicos, sociais e educativos regionais, capaz de responder aos pedidos e encomendas da colectividade.

Para esse efeito, noventa jovens pouco qualificados deveriam beneficiar de uma formação adequada quanto aos métodos e técnicas de investigação, com utilização intensiva da informática.

O projecto deveria decorrer, segundo as informações complementares fornecidas à Comissão em 15 de Junho de 1984, em três fases distintas.

No decurso da primeira fase (1984 — 600 horas), os participantes deviam adquirir os conhecimentos necessários à recolha, ao tratamento prévio e elementar dos dados e à utilização da micro-informática.

No decurso da segunda fase (1985 — 200 horas), os mesmos participantes deveriam tornar-se operacionais, pela aplicação dos métodos e técnicas precedentemente adquiridos, para em seguida realizarem, no decurso da terceira fase (1986 — 200 horas), inquéritos e pesquisas de utilidade colectiva e responderem aos pedidos dos membros da colectividade.

9. Ora, segundo o que resulta do relatório final, redigido pela própria recorrente e comunicado à Comissão em Junho de 1987, a operação desenrolou-se de forma sensivelmente diferente do que estava previsto, comportando não um curso de formação única para noventa jovens escalonado em três anos, mas três cursos de formação, de duração anual, cada um de mil horas, destinados a três grupos diferentes de trinta jovens. Por outro lado, a cooperativa prevista, ao que parece, nunca foi constituída.

10. Parece-nos no mínimo muito duvidoso que esta alteração represente, como sustenta a FUNOC, uma alteração de natureza meramente formal.

Transformar um curso trienal de formação de mil horas, destinado a noventa jovens pouco qualificados, em três ciclos anuais diferentes, dirigidos a grupos de trinta jovens, não significa apenas introduzir uma alteração formal respeitante à organização do curso. Desta forma, toda a estrutura da acção se transformou e as próprias possibilidades de êxito do projecto podem ser consideravelmente reduzidas, em virtude da sucessão precipitada das diferentes fases da formação.

A este respeito, o argumento adiantado pela Comissão, segundo o qual a duração da formação tinha constituído um elemento essencial para aprovação do pedido de financiamento, parece completamente plausível.

Pelo contrário, as razões invocadas pela recorrente quanto à necessidade que terá tido de alterar o seu programa — limitando numa primeira fase o número de participantes —, em virtude do atraso ocorrido na adopção da decisão de financiamento e do consequente atraso do pagamento dos «adiantamentos de pagamento», não parecem absolutamente convincentes.

11. Com efeito, enquanto esperava que o fundo adoptasse a decisão de financiamento, a FUNOC podia perfeitamente adiar por alguns meses o início do programa de formação e, de qualquer forma, deveria comunicar em tempo útil à Comissão a intenção de alterar o projecto inicial, a fim de esta verificar a conformidade das alterações propostas com os critérios adoptados pela administração comunitária para a concessão do financiamento.

Parece, pelo contrário, que, através da comunicação enviada em 15 de Junho de 1984 (ver anexo 1 do memorando de defesa), na sequência de uma reunião ocorrida alguns dias antes, a recorrente confirmou à Comissão as modalidades inicialmente previstas para desenvolvimento do projecto, quando, já desde alguns meses (Março de 1984), tinha sido iniciado um programa de formação de acordo com a organização diferente atrás descrita.

Por outro lado, as afirmações da FUNOC segundo as quais teria efectivamente comunicado oralmente aos funcionários da Comissão as alterações efectuadas, obtendo um consentimento expresso, não parecem plausíveis. São, com efeito, formalmente desmentidas pela administração comunitária e parecem em contradição manifesta com a citada comunicação escrita de 15 de Junho de 1984.

12. Da mesma forma, o outro argumento adiantado pela recorrente, segundo o qual decorria de uma nota da Comissão (ver anexo 24 do recurso) que a administração comunitária reconhece a possibilidade de in-

troduzir alterações nos projectos inicialmente previstos, dado que, nessa nota, os beneficiários são convidados a indicar, no relatório final, as alterações introduzidas no decurso do desenvolvimento da acção relativamente aos objectivos e à metodologia indicados no pedido de financiamento, parece-nos, também, pouco convincente.

Com efeito, é evidente que a apreciação do desenvolvimento de um projecto com carácter renovador requer uma certa maleabilidade e é necessário ter em conta a necessidade de adaptar o projecto inicial para fazer face às dificuldades encontradas.

Mas isso não implica certamente a liberdade do beneficiário de alterar de forma substancial o desenvolvimento do programa anunciado, antes mesmo de o iniciar e sem qualquer comunicação prévia aos serviços da Comissão.

13. Acrescentemos ao que acabamos de dizer que o pedido de contribuição tinha sido apresentado pela FUNOC com base no artigo 3.°, n.° 2, da Decisão 83/516, disposição que diz respeito a projectos com carácter inovador, e que o carácter repetitivo da acção efectuada parece em contradição com essa disposição.

A este respeito, a recorrente objecta que a acção efectuada não teve verdadeiramente carácter repetitivo, tendo em conta a natureza, a essência e a estrutura do projecto, que consistia numa operação única de validação de uma hipótese de trabalho e de uma metodologia.

Sublinha que a formação se inscreveu num único processo experimental, destinado a elaborar e a enriquecer progressivamente a metodologia aplicada. Só os grupos de jovens tiveram, pois, um carácter «repetitivo», porque houve três, em vez de um único.

14. Todavia, estas observações não nos parecem também decisivas.

Com efeito, é verdade que as verificações sucessivas, repetidas, de uma mesma hipótese de trabalho permitem, tendo em conta a experiência adquirida de cada vez, melhorar progressivamente a qualidade dos resultados obtidos. Contudo, na nossa opinião, após a primeira verificação experimental, a acção já não apresenta um carácter inovador e já não é possível ser financiada com base na disposição atrás citada.

15. Quanto à afirmação da FUNOC de que o critério de «não repetitividade» não aparece em nenhum dos diplomas que regulamentam a gestão deste tipo de acções, basta observar que este critério está implícito e decorre do próprio conceito de «projecto com carácter inovador».

16. À luz do que acabamos de dizer, deve concluir-se, na nossa opinião, que a conclusão a que chegou a Comissão, segundo a qual a FUNOC, tendo introduzido alterações essenciais em relação ao programa de acção anunciado, não utilizou os montantes pedidos em conformidade com a decisão de financiamento e com a regulamentação comunitária relativamente ao fundo, não está viciada de qualquer erro manifesto de apreciação ou de erro de direito.

17. A título subsidiário, a recorrente sustenta que a decisão adoptada viola o princípio da proporcionalidade, porque, dessa forma, a Comissão sancionou um vício de

carácter formal, como é a falta de comunicação das alterações introduzidas, com a supressão total do financiamento da parte do programa realizado no decurso dos anos de 1985 e 1986. Isso é tanto mais grave quanto a sanção adoptada põe em causa a própria sobrevivência da FUNOC.

A este respeito, deve contudo pôr-se em relevo que a revogação da decisão precedente de financiamento foi determinada não em virtude de um simples «vício de forma» mas pela verificação de que as alterações introduzidas pela FUNOC no projecto inicial tornavam a acção realizada consideravelmente diferente do que tinha sido estabelecido na decisão de aprovação e de qualquer forma — pelo menos relativamente à segunda e à terceira fases — não susceptível de financiamento com base no artigo 3.°, n.° 2, da Decisão 83/516, relativa ao financiamento de projectos com carácter inovador.

Em consequência, ao decidir a supressão do financiamento relativamente às acções de formação realizadas em 1985 e 1986, a Comissão não ultrapassou os limites do necessário para garantir a utilização correcta das somas pagas pelo fundo.

18. Finalmente, no que respeita ao pedido de reparação dos danos, deve lembrar-se que, segundo a jurisprudência constante do Tribunal, para que se verifique a responsabilidade da Comunidade nos termos do artigo 215.°, segundo parágrafo, do Tratado, é necessário que estejam preenchidas simultaneamente as condições de ilegalidade do comportamento reprovado às instituições, da efectividade do dano e da existência de um nexo de causalidade entre o comportamento citado e o dano invocado.

No caso dos autos, tal como dissemos, o comportamento da Comissão que teria provocado o dano não é ilegal.

Em consequência, não é necessário analisar se as outras condições fixadas pela jurisprudência atrás citada estão preenchidas, e o pedido de reparação do dano, apresentado pela FUNOC, deve ser igualmente julgado improcedente.

19. Com base nas considerações atrás desenvolvidas, concluímos propondo ao Tribunal que julgue improcedente o recurso e condene a recorrente nas despesas.