CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL ANTONIO LA PERGOLA

apresentadas em 6 de Junho de 1996 *

1. Em 1986, as sociedades Lisrestal Ld.ª, GTI Ld.ª, Rebocalis Ld.ª, Lisnico Ld.ª e Gaslimpo SA (a seguir «sociedades»), juntamente com outras duas empresas, Procx Ld.ª e Gelfiche, apresentaram ao Fundo Social Europeu (a seguir «Fundo»), por intermédio do Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (a seguir «DAFSE»), um pedido de financiamento de acções a desenvolver em Portugal «(destinadas) a melhorar a possibilidade de emprego dos jovens, nomeadamente através de medidas de formação profissional a tempo inteiro após o fim da escolaridade obrigatória». Tais medidas estão previstas no artigo 3.°, n.° 1, da Decisão 83/516/CEE do Conselho [1].

2. Em 31 de Março de 1987, o projecto de acção foi aprovado através da Decisão C(87) 670 da Comissão. Nos termos do artigo 5.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 2950/83 [2] (a seguir «regulamento»), o Fundo pagou um adiantamento de 50% da contribuição financeira concedida.

3. Em 31 de Outubro de 1988, as sociedades apresentaram à Comissão, novamente por intermédio do DAFSE, o pedido de pagamento do saldo da contribuição concedida, acompanhado, em cumprimento do disposto no artigo 5.°, n.° 4, do regulamento, de um relatório pormenorizado sobre o conteúdo, os resultados e os aspectos financeiros da acção.

4. Antes de proceder ao pagamento do saldo, por sugestão do sector «controlo», os inspectores do Fundo efectuaram inspecções nas empresas interessadas. Tais controlos revelaram irregularidades de vária ordem na condução da acção financeira de algumas das sociedades: falta das infra-estruturas e do pessoal necessários para a realização das acções; facturação irregular de algumas despesas.

5. Em 19 de Outubro de 1990, o DAFSE comunicou às sociedades, através de certidões relativas a cada uma delas, que a Comissão efectuara uma missão para aferir da regularidade das acções desenvolvidas. No entanto, nada era dito no que respeita aos resultados desse controlo.

* Língua original: italiano.

1 — Decisão de 17 de Outubro de 1983 relativa às funções do Fundo Social Europeu (JO L 289, p. 38; EE 05 F4 p. 26).

2 — Regulamento de 17 de Outubro de 1983 que aplica a Decisão 83/516/CEE (JO L 289, p. 1; EE 05 F4 p. 22).

6. Em 14 de Junho de 1991, a Comissão enviou ao DAFSE as conclusões da sua actividade de controlo, indicando o montante do subsídio utilizado em despesas não elegíveis, uma vez que não coincidiam com as acções aprovadas. A Comissão indicou igualmente o montante objecto de restituição e, em aplicação do disposto no artigo 6.°, n.° 1, do regulamento, fixou em trinta dias o prazo de que o Estado-Membro dispunha para apresentar observações.

7. Por carta de 8 de Julho de 1991, o DAFSE informou o Fundo de que não tinha observações a fazer em relação às conclusões a que este chegara e de que aceitava a decisão tomada. Só após esta carta da administração do Estado-Membro é que a Comissão, em 3 de Março de 1992, enviou ao DAFSE uma decisão ordenando a restituição.

8. A autoridade administrativa portuguesa, por carta, informou as sociedades do conteúdo da decisão da Comissão, comunicando-lhes as importâncias a restituir ao Fundo e à administração portuguesa, na sua qualidade de co-financiadora.

9. Em 19 de Junho de 1992, as sociedades interpuseram um recurso em que pediam ao Tribunal de Primeira Instância para declarar nula a decisão da Comissão e condenar a Comissão no pagamento integral das somas pedidas e nas despesas do processo [3].

10. Por acórdão de 6 de Dezembro de 1994, o Tribunal de Primeira Instância, acolhendo os fundamentos das sociedades em relação à violação dos direitos de defesa e à insuficiência da fundamentação, anulou a decisão da Comissão [4]. É deste acórdão que a Comissão pede, no presente processo, a anulação.

11. A Comissão baseia o seu pedido em dois pretensos erros de direito que o Tribunal de Primeira Instância terá cometido ao considerar que:

— o processo seguido pela Comissão na adopção da decisão violou os direitos de defesa das sociedades;

— a fundamentação da decisão não satisfazia os requisitos estabelecidos no artigo 190.° do Tratado.

3 — Os fundamentos apresentados ao Tribunal de Primeira Instância eram quatro: a) incompetência; b) violação dos direitos de defesa; c) fundamentação insuficiente; d) erro de apreciação manifesto.

4 — Acórdão Lisrestal e o./Comissão (Colect., p. II-1177).

12. Consequentemente, a Comissão pede que o processo seja remetido ao Tribunal de Primeira Instância para que se pronuncie sobre o quarto fundamento suscitado pelas recorrentes no processo de primeira instância, relativo ao manifesto erro de apreciação [5]. De teor contrário são, evidentemente, os pedidos das sociedades, que pedem ao Tribunal de Justiça para negar provimento ao recurso e confirmar o acórdão do Tribunal de Primeira Instância.

13. Passarei a analisar os vícios deduzidos pela Comissão pela ordem em que foram apresentados no recurso.

I — Violação dos direitos de defesa

14. A apreciação do Tribunal de Primeira Instância sobre o presente fundamento diz respeito à inobservância do princípio, fundamental também em direito comunitário, que exige «o respeito pelos direitos de defesa em qualquer processo iniciado contra um terceiro e susceptível de culminar num acto que afecte os seus interesses» (n.° 42 do acórdão impugnado) [6]. O juiz de primeira instância considerou que era de reconhecer às empresas o direito de serem ouvidas antes da adopção da decisão da Comissão da qual recorriam, uma vez que tal decisão as afectava directa e individualmente, e de que, consequentemente, tinham legitimidade para a impugnar (n.os 44 a 47).

15. Por seu turno, a Comissão objecta que o Tribunal de Primeira Instância confundiu os conceitos de legitimidade para recorrer e de direito a ser ouvido no decurso do procedimento administrativo. Embora as sociedades tivessem *locus standi* para impugnar a decisão da Comissão, isso não significa, segundo esta, que devessem, sob pena de nulidade do acto, ser ouvidas antes da adopção da decisão posteriormente impugnada.

16. A Comissão defende a tese acima exposta com base em vários argumentos. O primeiro, que está subjacente à globalidade do raciocínio desenvolvido no presente recurso, tem que ver com o sistema estabelecido pelo regulamento no que respeita ao funcionamento do Fundo. Considera que o seu comportamento respeitou a atribuição central reservada por tal regulamento à administração estatal, dando-lhe oportunidade, nos termos do artigo 6.°, n.° 1, de apresentar observações antes de a Comissão adoptar a medida que lhe compete.

5 — O primeiro fundamento do recurso, relativo à inexistência ou à incompetência dos serviços do Fundo para tomar a decisão, foi, de facto, rejeitado na primeira instância (n.os 31 a 37 do acórdão).

6 — O Tribunal de Primeira Instância fez referência, sustentando o entendimento de que tal princípio vigora igualmente no ordenamento comunitário, aos acórdãos do Tribunal de Justiça de 12 de Fevereiro de 1992, Países Baixos e o./Comissão (C-48/90 e C-66/90, Colect., p. I-565, n.° 44), e de 29 de Junho de 1994, Fiskano/Comissão (C-135/92, Colect., p. I-2885).

17. Tendo a Comissão preenchido inteiramente as obrigações regulamentares, seria injustificado acusá-la de não ter permitido às empresas interessadas dar a sua opinião antes da adopção da decisão, ou de não ter previsto que este resultado fosse assegurado pelo Estado-Membro. Esta reconstrução do sistema em análise terá, segundo a Comissão, sido defendido pelo Tribunal de Justiça no processo Oliveira/Comissão [7]. A reconstrução alternativa, acolhida pelo Tribunal de Primeira Instância, situa-se, por outro lado, em claro contraste não só com as normas do regulamento, mas também com a aplicação útil do princípio da subsidiariedade, segundo o qual a esfera das relações com as sociedades devia permanecer no âmbito de competências do Estado-Membro.

18. Por conseguinte, seria exactamente o modo específico como se configura a relação de colaboração entre Estado-Membro e Comissão no caso vertente a depor no sentido de que não se pode, para efeitos do presente processo, recorrer aos precedentes jurisprudenciais avançados pelo Tribunal de Primeira Instância para concluir pela violação dos direitos de defesa.

19. Mais concretamente, observa a Comissão, no caso que é objecto do processo Países Baixos e o./Comissão [8], quer os PTT, quer o Reino dos Países Baixos estavam numa posição equivalente em relação à decisão que cabia à Comissão adoptar. Diversa é a situação, segundo a Comissão, no caso vertente. De facto, foi a apreciação do Estado-Membro que foi directa ou indirectamente traduzida na decisão, em razão da sua posição central no procedimento e do facto de a administração estatal ser chamada a fiscalizar a utilização adequada dos fundos comunitários.

20. Seguidamente, diferente em relação ao caso vertente é igualmente o contexto factual que está na base do acórdão Fiskano/Comissão [9]. A Comissão alega que, diversamente do que aí acontecia, no processo que nos ocupa não estamos perante uma multa ou sanção penal. A obrigação que recai sobre as sociedades de restituir ao Estado os fundos não correctamente utilizados mais não é do que um «corolário administrativo» da inobservância dos critérios estabelecidos na decisão que concedeu a contribuição. Encontra assim aplicação o princípio segundo o qual o direito de ser ouvido só é reconhecido ao beneficiário se e na medida em que isso esteja previsto pela norma que regula o procedimento [10].

21. É esta a posição da Comissão. Antes de analisar se é ou não fundada, quero sublinhar a indiscutível novidade do presente processo em relação a outros processos julgados pelo Tribunal de Justiça nos últimos anos sobre esta matéria [11]. Aquilo que é novo na decisão

7 — Acórdão de 7 de Maio de 1991 (C-304/89, Colect., p. I-2283).

8 — Acórdão já referido na nota 6.

9 — Acórdão já referido na nota 6.

10 — A Comissão cita, em apoio desta tese, o acórdão de 19 de Janeiro de 1988, Biedermann/Tribunal de Contas (2/87, Colect., p. 143).

11 — Refiro-me, obviamente, às decisões (citadas nas notas subsequentes) adoptadas em matéria de Fundo Social Europeu nas quais o Tribunal de Justiça foi chamado a conhecer da legalidade de decisões que recusavam financiamentos ou que procediam à sua redução por violações de natureza substancial do processo decisório.

do Tribunal de Primeira Instância diz precisamente respeito à posição reservada às empresas no mecanismo de funcionamento do Fundo, na medida em que se lhes reconhece o direito de serem previamente ouvidas no caso em análise. Devemos analisar o fundamento da solução adoptada pelo Tribunal de Primeira Instância. Devemo-nos, portanto, interrogar se o facto de a Comissão ter cumprido a obrigação de comunicação prevista no artigo 6.°, n.° 1, do regulamento basta, ou não, para preencher as exigências de defesa garantidas ao destinatário do procedimento administrativo.

22. Para responder a este problema, proponho-me desde já analisar o argumento central da tese defendida pela Comissão. As exigências de defesa das empresas devem, diz-nos a recorrente, ser compatíveis com os dados essenciais do sistema previsto para a atribuição dos fundos, que se caracteriza pelos critérios estáveis estabelecidos pelo Tribunal de Justiça no acórdão EISS/Comissão: no âmbito desse processo, «as relações financeiras existem, por um lado, entre a Comissão e o Estado-Membro interessado» e, por outro, entre este último e o beneficiário da contribuição [12]. O Estado-Membro é, em definitivo, o «único interlocutor do Fundo» [13].

23. Também estou de acordo que o sistema acabado de descrever constitui o mecanismo de funcionamento, por assim dizer, fisiológico, da concessão dos fundos. Pelas razões que adiante indicarei, não considero, porém, que daqui derivem as consequências invocadas pela Comissão no presente caso.

24. Em primeiro lugar, não é controverso o facto de que a decisão impugnada priva as sociedades da contribuição inicialmente concedida, incidindo assim na sua esfera patrimonial.

25. Por outro lado, as sociedades são directa e individualmente interessadas pela decisão impugnada. A questão foi correctamente esclarecida pelo Tribunal de Primeira Instância em conformidade com uma jurisprudência constante [14].

26. De facto, as sociedades são directamente afectadas na medida em que as normas do regulamento não conferem às autoridades do Estado-Membro nenhum poder autónomo de avaliação no que respeita à concessão ou à eventual redução das contribuições. O Estado é o interlocutor da Comissão, mas é sempre esta última, em qualquer circunstância, a decidir. Mesmo que o Estado-Membro recusasse transpor a nível nacional a decisão da Comissão, verificar-se-ia a abertura de uma fase de concertação com as instâncias do Fundo Social Europeu, no termo da qual seria adoptada uma decisão reconduzível à esfera de responsabilidade jurídica da Comissão [15].

12 — Acórdão de 15 de Março de 1984 (310/81, Recueil, p. 1341, n.° 15).

13 — Acórdão de 7 de Maio de 1991, Interhotel/Comissão (C-291/89, Colect., p. I-2257, n.° 16).

14 — V., como último exemplo, o acórdão de 12 de Janeiro de 1995, Eugénio Branco/Comissão (T-85/94, Colect., p. II-45, n.° 26).

15 — Acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 13 de Dezembro de 1995, Comissão/Branco (T-85/94 OP, Colect., p. II-2993).

27. Acresce ainda que o acto impugnado, embora dirigido às autoridades portuguesas, contém uma clara e específica referência às sociedades. Estão assim preenchidos os requisitos estabelecidos pelo Tribunal de Justiça para definir a situação em que um acto da autoridade administrativa afecta directamente a esfera do indivíduo e pode provocar a lesão dos seus interesses [16].

28. Perante uma situação assim caracterizada, deve considerar-se que o direito comunitário garante ao interessado o direito de ser ouvido antes de a autoridade competente adoptar a medida que lhe diz respeito [17]. As objecções suscitadas pela Comissão não põem em causa o reconhecimento de tal direito.

29. Não colhe, antes de mais, a objecção de que a Comissão não tem relações directas com as empresas interessadas. Em primeiro lugar, o artigo 5.°, n.° 5, do regulamento prevê que a Comissão «informa todas as partes interessadas no momento de proceder a um pagamento», incluindo, portanto, as empresas beneficiárias da contribuição. Em segundo lugar, uma coisa é a separação entre os diferentes níveis institucionais envolvidos no procedimento, e a consequente coordenação das relações financeiras, como definida no acórdão EISS/Comissão, já referido, outra é a tutela dos interessas da empresa. O sistema de financiamento não a prejudica porque, em definitivo, o seu objectivo é conferir vantagens mesmo aos operadores económicos, que constituem interesses garantidos pelo direito comunitário. Isto explica a legitimidade processual reconhecida às empresas beneficiárias para impugnar as decisões que as privam, no todo ou em parte, da contribuição que lhes foi concedida [18]. Estas empresas podem, além disso, invocar o desrespeito da obrigação de comunicação ao Estado-Membro estabelecida no artigo 6.°, n.° 1, do regulamento, que concretiza a inobservância de uma formalidade essencial e implica, portanto, a anulação da decisão de redução [19]. Não vejo de que modo se pode negar que tal legitimidade constitui, por seu lado, uma emanação do interesse de natureza substancial da empresa beneficiária num correcto procedimento administrativo de decisão com vista à concessão ou à medida do financiamento dele resultante [20].

30. Devo acrescentar que tão-pouco considero procedentes as objecções da recorrente segundo as quais as referências do acórdão

16 — Acórdão Oliveira/Comissão, já referido na nota 3, n.° 3.

17 — Acórdão de 27 de Outubro de 1977, Moli/Comissão (121/76, Colect., p. 707, n.° 20); acórdão de 21 de Março de 1990, Bélgica/Comissão (C-142/87, Colect., p. I-959, n.° 46); mas, para referências mais gerais, v. igualmente o acórdão de 13 de Fevereiro de 1979, Hoffmann-La Roche/Comissão (85/76, Recueil, p. 461, n.° 14).

18 — V. acórdão Interhotel/Comissão, já referido na nota 13, n.° 13; acórdão de 4 de Junho de 1992, Infortec/Comissão (C-157/90, Colect., p. I-3525, n.° 17).

19 — Acórdão Interhotel/Comissão, já referido na nota 13.

20 — Poderia igualmente analisar-se a questão de uma perspectiva organizacional. O Estado-Membro actua, efectivamente, como intermediário entre a Comissão e as empresas e é, como este Tribunal já reconheceu, o único interlocutor da primeira. Esta configuração corresponde, obviamente, a imperativos de eficácia e aos princípios de regular funcionamento que devem, necessariamente, nortear a actividade administrativa. Resta, no entanto, sublinhar que, de uma perspectiva de ciência da organização, a administração nacional deve ser sempre vista como exercendo as funções de «mandatária» da administração comunitária (v. neste sentido as conclusões do advogado-geral M. Darmon apresentadas no processo Infortec/Comissão, já referido, ponto 91). Considero legítimo concluir desta estruturação organizacional que eventuais comportamentos omissivos do Estado, no exercício do seu papel de intermediário, devem sempre poder reflectir-se na esfera da Comissão.

impugnado à jurisprudência anterior são descabidas [21]. Neste caso, como referi *supra*, a Comissão afirma que a presente situação difere dos casos mencionados pelo Tribunal de Primeira Instância sob vários pontos de vista: a disciplina do financiamento e a natureza das medidas adoptadas seriam diferentes; sobretudo, não existiria, no presente caso, diversamente dos outros, uma disposição expressa que habilitasse o particular a intervir no procedimento estabelecido para a restituição ou a redução dos financiamentos concedidos pelo Fundo.

31. Analisemos mais de perto como avaliar os argumentos assim deduzidos. Começarei pelo processo Países Baixos e o./Comissão, já referido. É certo que se trata de um processo diferente do presente, uma vez que naquele não se verificava, existindo, em contrapartida, no que nos ocupa, uma situação de comparticipação entre a administração comunitária e a administração nacional. Impõe-se, no entanto, ter presentes os elementos comuns aos dois processos que, em meu entender, justificam seguramente a decisão proferida pelo Tribunal de Primeira Instância. Neste caso, como no *supra* referido, a medida da Comissão, embora não formalmente destinada aos privados interessados, referia-se, no entanto, expressa e especificamente a eles; as empresas sofrem, portanto, as consequências da decisão adoptada; no entanto, ao sujeito lesado nos seus interesses não é permitido fazer valer as suas razões no procedimento de formação da decisão apenas porque, no regulamento a aplicar, não existe uma previsão normativa expressa que consagre essa tutela. Ora, se tal direito de defesa era lesado naquele caso, a mesma conclusão se impõe necessariamente para o caso ora em apreciação [22].

32. Igualmente infundados são os argumentos da Comissão relativamente à natureza não sancionatória da decisão impugnada e à inexistência de normas processuais acerca da debatida questão da tutela dos interesses das empresas em causa. A Comissão invoca, a este propósito, o acórdão do Tribunal de Justiça no processo Fiskano/Comissão. Somente, em meu entender, este precedente não é justificadamente invocado. Naquele processo, o Tribunal de Justiça foi chamado a apreciar um acto de natureza claramente sancionatória, ou seja, a recusa em conceder uma licença de pesca por infracções cometidas pelo respectivo titular. O litígio foi resolvido recorrendo ao princípio segundo o qual o interessado deve ser ouvido pela autoridade competente antes de esta tomar a medida que lhe diz respeito e que afecta os seus interesses. Efectivamente, é o carácter *lesivo* da medida, e não necessariamente o seu aspecto *sancionatório*, que constitui o requisito necessário e suficiente para que tal direito seja garantido ao destinatário do acto. É este o único requisito que nos interessa e, no caso vertente, encontra-se preenchido.

21 — Acórdão impugnado, n.º 42.

22 — Assinale-se, a este propósito, que a tomada de posição do Tribunal de Justiça que reconheceu aos PTT o direito de serem ouvidos durante o procedimento que antecedeu a adopção da decisão impugnada foi adoptada contrariando as indicações do advogado-geral W. Van Gerven. Nas suas conclusões apresentadas nos processos C-48/90 e C-66/90, já referidos na nota 6, este sustentava, de facto, que, uma vez que as decisões nos termos do artigo 90.º do Tratado são adoptadas no exercício do poder de vigilância da Comissão em relação aos Estados-Membros e são dirigidas contra medidas dos Estados-Membros, não devia concluir-se pela existência de «um direito próprio de (as empresa) serem ouvidas» com base na presunção de que «terão sido informadas de qualquer processo pendente» (v. ponto 14 das conclusões relativas aos processos citados).

33. Observe-se finalmente que este direito de audição existe mesmo na falta de normas que o prevejam expressamente no procedimento levado a efeito. Foi assim que raciocinou o Tribunal de Primeira Instância. A solução encontrada é correcta [23]. A solução oposta padeceria de um formalismo contrário às razões que presidem à garantia fundamental aqui considerada. O princípio *audi alteram parti* constitui, como afirmou o advogado-geral M. Darmon nas conclusões que apresentou no processo Fiskano/ /Comissão, «um nível mínimo de garantia, que não pode, portanto, ser fraccionado em função do concreto procedimento a que se tenha recorrido» [24], e deve ser garantido, como indicou o Tribunal de Justiça, «mesmo não existindo uma regulamentação específica» [25] que expressamente imponha a sua aplicação. As disposições do regulamento em análise devem, portanto, ser interpretadas no sentido de que não ofendem o direito de defesa na medida em que pressupõem necessariamente que tal direito é parte integrante do próprio conteúdo da norma [26].

34. A tese da Comissão tão-pouco é confortada pela circunstância de ter invocado o acórdão Nicolet [27]. A legitimidade do particular para ser ouvido no procedimento em discussão era negada, naquele processo, não em virtude da letra da regulamentação a aplicar, que nada previa sobre tal problema, mas do facto de a própria decisão ter «sido adoptada num procedimento de importação no Reino Unido a que a Nicolet era *alheia*» [28] (sublinhado meu). Tratava-se — cabe, portanto, elucidar — de um procedimento (de certificação com intervenção de um perito) que, de qualquer modo, não dizia directamente respeito ao recorrente. No caso vertente, estamos perante uma decisão que priva uma pessoa de algo, e a decisão impugnada que a isso procede faz directamente referência às empresas cujos interesses são lesados. Foi portanto ajustadamente que naquele processo foram diferentes os aspectos de impugnação e do direito de defesa. É uma solução que, no entanto, não pode, nem deve, valer para o caso presente.

35. Dito isto, posso concluir indicando o meu ponto de vista quanto ao processo previsto no artigo 6.°, n.° 1, do regulamento. O advogado-geral G. Tesauro, nas conclusões apresentadas referentes ao acórdão FUNOC/Comissão, não o considera um «processo formal de consulta» [29]. Tenho exactamente a mesma opinião. Isto, porém, não invalida que se trata sempre de um processo prescrito para que a Comissão tome, com perfeito conhecimento de causa, a medida que lhe compete, avaliando a «outra dimensão» [30] — como afirmava noutro processo o advogado-geral M. Darmon — dos interesses em jogo: interesses que não são

23 — E encontra além disso o seu fundamento em jurisprudência constante do Tribunal de Justiça: v. acórdão de 14 de Fevereiro de 1990, França/Comissão (C-301/87, Colect., p. 307, n.° 29, e jurisprudência aí referida).

24 — Ponto 63 das conclusões do advogado-geral M. Darmon referentes ao acórdão Fiskano/Comissão, já referido na nota 6.

25 — Acórdão Bélgica/Comissão, já referido na nota 17, n.° 46.

26 — A esta interpretação não se podem contrapor razões de eficiência da acção administrativa. Efectivamente, devem neste particular ser feitas as mesmas avaliações que foram efectuadas pelo Tribunal de Justiça quando discutiu os diversos modelos de fundamentação adoptados nas decisões de indeferimento de um pedido de financiamento e nas decisões de redução de um financiamento inicialmente concedido. Estatisticamente, de facto, as decisões deste segundo tipo são de uma ordem de grandeza absolutamente diferente (inferior, evidentemente) em relação às do primeiro tipo. Por conseguinte, não parece legítimo basear uma leitura formalista das obrigações impostas à Comissão pelo regulamento neste tipo de considerações.

27 — Acórdão de 26 de Junho de 1986 (203/85, Colect., p. 2049).

28 — *Ibidem*, n.° 16.

29 — Acórdão de 11 de Outubro de 1990, FUNOC/Comissão (C-200/89, Colect., p. I-3669, e especialmente p. I-3682, ponto 6 das conclusões).

30 — Conclusões do advogado-geral M. Darmon relativas ao processo Oliveira/Comissão, já referidas na nota 7, ponto 18).

apenas da Comunidade, mas também do Estado-Membro, no sentido e nos limites que acima precisei. A missão reservada à autoridade nacional no processo explica-se pelas funções de co-financiamento por ela desenvolvidas e pela sua responsabilidade subsidiária [31]. A troca de informações enquadra-se, como previsto, na relação de comparticipação entre a Comissão e o Estado e destina-se a colocar a administração nacional em condições não de decidir, mas de intervir em relação aos financiamentos a efectuar. Considerou-se que o Estado é a autoridade presumivelmente mais próxima dos sujeitos beneficiários e, portanto, capaz de avaliar decisões cujos efeitos se reflectem na sua própria esfera, além de na dos sujeitos beneficiários [32].

36. Impõe-se, nesta fase, fazer um esclarecimento. Afirmei, invocando a jurisprudência do Tribunal de Justiça, que considerava a norma contida no artigo 6.°, n.° 1, do regulamento um preceito de natureza substancial. Aquilo que se me impõe clarificar é que o mero cumprimento desta disposição por parte da Comissão faz com que a decisão de anulação, redução ou suspensão da atribuição dos fundos seja legal unicamente em relação ao Estado-Membro, mas não igualmente em relação ao particular beneficiário.

37. Este último, do modo como concebo o mecanismo de funcionamento do Fundo, é detentor de uma dupla categoria de interesses distintos, mas ambos merecedores e, de facto, dotados de tutela jurídica. O primeiro é exercido pelos particulares quando censuram as violações da obrigação substancial prevista no artigo 6.°, n.° 1. É o interesse no andamento regular do processo de decisão através do qual a autoridade competente chega a uma decisão adequadamente ponderada e que comporta a consulta entre o Estado-Membro e a Comissão segundo o esquema prescrito. O segundo interesse é o que deve ser considerado no presente caso, e é protegido por força do princípio fundamental segundo o qual ao sujeito que suporta na sua esfera jurídica as consequências de um acto da administração que lhe é expressamente destinado devem ser dadas condições de fazer valer, a título preventivo, as suas razões [33].

31 — Recordo que, nos termos do artigo 5.° da Decisão 83/516, «a contribuição do Fundo é concedida na base de 50% das despesas elegíveis, sem que, todavia, possa ultrapassar o montante da contribuição financeira das entidades públicas do Estado-Membro em causa». Além disso, nos termos do artigo 6.°, n.° 2, do regulamento «... O Estado-Membro em causa é subsidiariamente responsável pelo reembolso das somas indevidamente pagas por acções às quais se aplica a garantia referida no n.° 2 do artigo 2.° da Decisão 83/516/CEE».

32 — Acórdão Oliveira/Comissão, já referido na nota 7, n.° 21.

33 — Permita-se-me, sucintamente, comentar a afirmação da Comissão segundo a qual o Tribunal de Justiça, no acórdão Oliveira/Comissão, já referido, terá substancialmente reconhecido — não tendo suscitado a questão *ex officio* — que a recorrente não tinha o direito de ser ouvida antes da adopção da decisão impugnada. O raciocínio não me parece correcto. Naquele acórdão, de facto, estava em causa a inobservância, por parte da Comissão, da obrigação que lhe incumbe, por força do artigo 6.°, n.° 1, do regulamento, de dar à República Portuguesa a possibilidade de apresentar as suas observações relativamente à decisão de nível comunitário. As recorrentes tão-pouco tinham nessa altura suscitado o problema da violação do seu direito de ser ouvidas que, ao invés, é objecto do presente litígio. Por conseguinte, nada, deste ponto de vista, pode inferir-se de tal acórdão nem do silêncio do Tribunal se pode concluir uma tomada de posição a tal propósito. Por outro lado, também não considero convincentes as indicações de teor organizativo que a Comissão extrai da decisão do Tribunal de Primeira Instância no acórdão Branco/Comissão, já referido, no qual se declarou que a mera confirmação da Comissão de uma proposta de redução da contribuição financeira formulada pela autoridade nacional é perfeitamente legal, desde que o acto seja devidamente fundamentado. Considero, de facto, que a *ratio* daquela decisão — na qual estavam exclusivamente em causa problemas de fundamentação — é assegurar uma actuação eficaz da Comissão e das autoridades nacionais no que respeita à actividade do Fundo, evitando duplicações inúteis das suas actividades. Por conseguinte, não se afigura legítimo, à luz das considerações desenvolvidas no texto, deduzir desta questão relativa ao funcionamento do sistema uma conclusão de natureza mais geral relativamente à inexistência de uma relação directa entre a Comissão e as empresas beneficiárias da contribuição financeira que impediria que estas pudessem fazer valer um direito a ser ouvidas antes da adopção da decisão em causa.

38. A faculdade de o Estado-Membro apresentar observações, conforme prevista pelo regulamento, e o direito do sujeito privado de ser ouvido, antes da adopção da decisão que pode afectar a sua situação, constituem, portanto, duas formas distintas de tutela. O intérprete deve separá-las conceptualmente e avaliar, em situações de controvérsia, se ambas se encontram satisfeitas.

No presente caso, foi respeitada a esfera reservada pelo regulamento à administração estatal, mas lesada a tutela que era garantida às empresas interessadas. Consequentemente, o primeiro fundamento de recurso é julgado improcedente.

II — Fundamentação insuficiente

39. No segundo fundamento de recurso contesta-se a avaliação feita pelo Tribunal de Primeira Instância em relação à insuficiência, na acepção do artigo 190.° do Tratado, da fundamentação da decisão impugnada.

40. O juiz de primeira instância — com base no princípio segundo o qual a decisão que reduz uma contribuição inicialmente concedida deve revelar claramente os motivos que justificaram a redução da contribuição relativamente ao montante inicialmente aprovado — considerou que a Comissão não tinha respeitado os requisitos mínimos de fundamentação necessários para que o acto pudesse ser considerado legal.

41. No entender da Comissão, o Tribunal de Primeira Instância não tomou em consideração a circunstância de que, na sequência dos certificados que lhes foram enviados através do DAFSE em 19 de Outubro de 1990, as sociedades já tinham conhecimento das dúvidas da Comissão, nem que o DAFSE, por carta de 14 de Junho de 1991, tinha sido informado dos motivos que fundamentaram a decisão de exigir o reembolso do adiantamento e de não pagar o saldo. Ainda segundo a Comissão, não importaria a circunstância de o DAFSE não ter transmitido as informações às sociedades interessadas, tendo em conta o mecanismo de funcionamento do Fundo e a separação por ele estabelecida entre a esfera comunitária e a estatal.

42. Ora, a obrigação de fundamentação dos actos administrativos resulta, como se sabe, de um princípio fundamental de direito, indiscutivelmente reconhecido pelo ordenamento comunitário. Como noutra ocasião o Tribunal de Justiça esclareceu, «a fundamentação deve revelar de forma clara e inequívoca as razões nas quais se funda o acto» [34]. Evidentemente, os termos em que é concretamente formulada variam segundo as diversas tipologias dos actos, o respectivo destino funcional e o âmbito de discricionaridade reconhecido à autoridade pública relativa-

34 — V. acórdão de 9 de Julho de 9 de Julho de 1969, Itália/Comissão (1/69, Colect. 1969-1970, p. 91, n.° 9).

mente à adopção da medida ou ao seu conteúdo ou contexto [35].

43. A obrigação de fundamentação é particularmente rigorosa para os actos administrativos relativos ao indivíduo, especialmente para aqueles que, como o presente, produzem efeitos prejudiciais na esfera jurídica do particular, na medida em que impõem a restituição de importâncias anteriormente pagas.

44. A jurisprudência do Tribunal de Justiça em matéria de contribuições do Fundo oferece-nos o significado preciso da «contextualização» da obrigação de fundamentação. O Tribunal de Justiça, em razão das diversas situações sobre as quais a medida do Fundo pode incidir, configurou efectivamente dois modelos diferentes de fundamentação. Mais concretamente, o Tribunal de Justiça justificou a natureza sumária dos fundamentos num caso em que a decisão da Comissão negava uma contribuição do Fundo a um projecto de formação, exactamente tendo em conta o grande número de solicitações com que se defrontava a instituição comunitária e o método por ela utilizado (tratamento informático) para se pronunciar sobre os pedidos de financiamento [36]. Quando não se verificam tais situações extremas, o Tribunal de Justiça considerou que para as decisões de restituição dos montantes já pagos se impunha um modelo de fundamentação mais rigoroso [37].

45. A lógica desta diversidade de modelos é clara. Num caso, o número de solicitações é de tal modo importante que a autoridade administrativa não pode despachá-las com uma fundamentação profunda, no outro não [38]. Por outro lado, como o Tribunal de Justiça já teve oportunidade de afirmar, a redução ou a suspensão de um financiamento já concedido ou a ordem de reembolso ao Estado-Membro das importâncias inicialmente concedidas é uma medida objectivamente mais grave, pelas consequências que provoca na esfera dos direitos das pessoas directamente em causa, do que a recusa inicial do financiamento requerido. Trata-se, efectivamente, de uma medida que contraria as expectativas em que o interessado, no desenvolvimento da sua actividade de empresa, tinha considerado poder legitimamente confiar [39].

46. A presente situação enquadra-se evidentemente neste último tipo de decisões e, por outro lado, incide com particular gravidade sobre os interesses dos beneficiários, já que a medida adoptada impõe o reembolso total da contribuição inicialmente concedida. Explica-se, portanto, que o Tribunal de

35 — V., mais concretamente, as reflexões do advogado-geral M. Darmon relativamente à função da fundamentação no âmbito do mecanismo de funcionamento do Fundo, desenvolvidas nas conclusões apresentadas no processo Interhotel/Comissão, já referido na nota 13. V. igualmente os acórdãos de 28 de Março de 1984, Bertoli/Comissão (8/83, Recueil, p. 1649), de 25 de Outubro de 1984, Rijksuniversiteit te Groningen (185/83, Recueil, p. 3623), e de 7 de Abril de 1987, SISMA/Comissão (32/86, Colect., p. 1645, n.° 8).

36 — Acórdão de 7 de Fevereiro de 1990, Gemeente Amsterdam e VIA/Comissão (C-213/87, Colect., p. I-221, n.° 2 do dispositivo).

37 — Acórdãos de 4 de Junho de 1992, Consorgan/Comissão (C-181/90, Colect., p. I-3557, n.os 15 a 18), e Cipeke/Comissão (C-189/90, Colect., p. I-3573, n.os 15 a 18).

38 — Acórdão Gemeente Amsterdam e VIA/Comissão, já referido na nota 36.

39 — Acórdão Consorgan/Comissão, já referido na nota 37, n.° 16.

Primeira Instância tenha considerado, na esteira da jurisprudência a que fiz referência, recorrer ao rigoroso critério segundo o qual a decisão «deve revelar claramente os fundamentos que justificam a redução da contribuição» (n.° 52 do acórdão impugnado).

47. Para esclarecer mais cabalmente esta questão, devo observar que o Tribunal de Primeira Instância aplicou correctamente o modelo acabado de recordar, excluindo que no presente caso estivesse satisfeito o requisito prescrito pelo artigo 190.° A carta do DAFSE às sociedades limitava-se, efectivamente, a informá-las da missão de controlo já efectuada, sem, no entanto, nada indicar relativamente ao respectivo resultado nem a uma eventual decisão da Comissão.

48. Por outro lado, a carta da Comissão endereçada ao DAFSE em 14 de Junho de 1991 não procedeu a uma clara identificação de cada um dos montantes e das rubricas em questão e, portanto, a um efectivo e pontual esclarecimento dos motivos que conduziram a Comissão a reduzir a contribuição em relação a cada uma das sociedades. Tenha-se igualmente em conta que o sistema de financiamento fornece garantias mesmo aos privados beneficiários. O cumprimento das formalidades processuais não pode injustificadamente obstar à prossecução desta finalidade da norma. A Comissão não pode, portanto, validamente objectar que informou o DAFSE dos motivos que fundamentaram a sua decisão, se este último não tiver posteriormente dado às sociedades a possibilidade de os conhecer.

49. Por estas razões, considero que, também do ponto de vista da fundamentação insuficiente, o acórdão do Tribunal de Primeira Instância deve ser confirmado.

Conclusão

Com base nas considerações que antecedem, concluo propondo ao Tribunal de Justiça que:

«— negue provimento ao recurso da Comissão destinado a obter a anulação do acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 6 de Dezembro de 1994, Lisrestal e o./Comissão (T-450/93, Colect., p. II-1177), que anulou a decisão da Comissão, que determinou a redução da contribuição financeira concedida pelo Fundo Social Europeu para o projecto n.° 870844 P1;

— condene a Comissão nas despesas».