CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL MARCO DARMON apresentadas em 5 de Março de 1991 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. O recurso interposto pela sociedade portuguesa Estabelecimentos Isidoro M. Oliveira (a seguir «Oliveira») tem por objecto a anulação de duas decisões da Comissão de 27 de Julho de 1989, que consideraram não elegíveis despesas no montante de 63 450 244 ESC e de 23 713 486 ESC, no âmbito da execução dos projectos n.os 870708/P1 e 870708/P3 do Fundo Social Europeu.

2. Este pedido, em vários aspectos semelhante ao da sociedade Interhotel no processo C-291/89, também tem na origem a intervenção do Fundo Social Europeu, instituído pelo artigo 123.° do Tratado CEE. No que respeita aos objectivos do Fundo e à tramitação a observar para a obtenção da sua contribuição, remetemos para as observações que apresentámos nesse processo sobre as disposições relevantes da Decisão 83/516/CEE do Conselho, de 17 de Outubro de 1983, e do Regulamento (CEE) n.° 2950/83 adoptado na mesma data pelo Conselho para aplicação dessa decisão (a seguir «regulamento») [1].

3. Recordemos agora a tramitação do pedido da recorrente.

4. A Oliveira apresentou a sua candidatura ao Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (a seguir «DAFSE»), correspondente nacional do Fundo, sediado em Lisboa, o qual apresentou, em nome da República Portuguesa e a favor da sociedade recorrente, dois pedidos de contribuição do Fundo para o exercício de 1987: um para a formação de pessoas com menos de 25 anos, o outro para a formação de pessoas com mais de 25 anos (a seguir «jovens» e «adultos»). O projecto «jovens» foi aprovado por decisão da Comissão de 30 de Abril de 1987 [2] com uma pequena redução relativa à diminuição do número de estagiários. O projecto «adultos» apenas foi aprovado parcialmente, tendo sido recusada uma parte das despesas [3]. Os montantes aprovados foram notificados à Oliveira [4].

5. Posteriormente, o DAFSE fez saber, por meio de uma circular datada de 8 de Junho de 1987, comunicada a todas as empresas interessadas [5], que a Comissão tinha decidido reduzir os períodos de formação prática a favor das pessoas com menos de 25 anos de modo a que a sua duração não ultrapassasse a do ensino teórico.

6. A Oliveira não se conformou com as disposições dessa circular, alegando que os seus cursos de formação tinham já começado quando o documento foi recebido. No

* Língua original: francês.

1 — N.os 2 e 3 das nossas conclusões apresentadas nesta data no processo C-291/89, Colect. 1991, p. I-2257, p. I-2264.

2 — Anexo IV da contestação.

3 — *Ibidem.*

4 — Documentos n.os 1 e 2 do grupo de anexos II da petição.

5 — Anexo V da contestação e anexo I da réplica.

entanto, após o seu pedido de pagamento de saldo, a Comissão entendeu que uma importante parte das importâncias apresentadas no processo relativo à formação de «jovens» não era elegível por desrespeito da regra da igualdade entre os números de horas práticas e teóricas e por, além disso, alguns dos custos unitários serem «injustificadamente elevados». No âmbito do projecto relativo aos «adultos», ao qual não se aplicava a circular, a Comissão invocou a existência de despesas não elegíveis também com o fundamento de alguns custos unitários serem injustificadamente elevados.

7. Em apoio do seu recurso, a recorrente invoca quatro fundamentos baseados, respectivamente, na violação de formalidades essenciais, na violação dos princípios gerais de direito, no desrespeito dos direitos adquiridos e na insuficiência de fundamentação.

8. Quanto ao primeiro fundamento, a Oliveira sustenta que as decisões impugnadas violaram o artigo 6.°, n.° 1, do regulamento, no qual se prevê que, «quando a contribuição do Fundo não for utilizada nas condições fixadas pela decisão de aprovação, a Comissão pode suspender, reduzir ou suprimir a contribuição *depois de ter dado ao Estado-membro em causa a oportunidade de apresentar as suas observações*» [6].

9. Na sua opinião, essa regra impõe à Comissão a audição do Estado-membro antes da decisão, permitindo à instituição comunitária realizar um exame aprofundado da situação [7]. A Comissão observa que essa disposição não prevê formalidades específicas para a audição do Estado-membro, limitando-se apenas a permitir que este formule objecções. Em caso de recusa total ou parcial de pagamento do saldo, as autoridades nacionais poderiam, por sua vez, recusar notificar a decisão à empresa, iniciando-se então uma fase de concertação com os serviços do Fundo Social Europeu. Só após esta fase se torna definitiva a decisão, através da notificação ao promotor [8]. A Comissão acrescenta que, no presente caso, as autoridades portuguesas aceitaram notificar a decisão ao promotor e exigir a restituição do que fora pago em excesso.

10. Com efeito, parece que o artigo 6.°, n.° 1, do regulamento não impõe, conforme salientou o advogado-geral Giuseppe Tesauro nas suas conclusões no processo Funoc [9], um «processo formal de consulta». Além disso, o Tribunal aceitou [10] nesse processo que, quando as autoridades nacionais reajam ao envio de uma decisão de redução ou de supressão da contribuição e a Comissão adopte posteriormente uma outra decisão, a troca de cartas entre o Estado-membro e a Comissão, que precede esta última decisão, substitua as observações, na acepção do artigo 6.°, n.° 1, do regulamento.

11. No entanto, deve recordar-se que o Tribunal reconheceu no acórdão Funoc que o processo do artigo 6.°, n.° 1, fora respeitado por a troca de cartas entre a Comissão e as autoridades nacionais ter ocorrido *antes* da decisão de redução da Comissão objecto do recurso. Em contrapartida, não estava em causa a questão da legalidade da primeira decisão de supressão notificada às autoridades nacionais, já que esse texto tinha

6 — Sublinhado da Oliveira no n.° 12 da sua petição.

7 — Réplica, n.os 6 a 8.

8 — Contestação, n.os 19 e 20.

9 — C-200/89, n.° 6.

10 — Acórdão de 11 de Outubro de 1990, Funoc, n.° 17 (C-200/89, Colect., p. I-3669).

sido substituído por uma decisão mais favorável de redução, a qual foi impugnada e sobre a qual incidiu a fiscalização do Tribunal. Por conseguinte, de modo algum o Tribunal teve de se pronunciar quanto à legalidade da prática da Comissão, qualificada de «corrente» pelo seu representante na audiência, prática essa que consiste em enviar ao Estado uma decisão para notificação sem o convidar a formular observações prévias.

12. Acolher a tese preconizada pela Comissão não deixaria de suscitar alguns inconvenientes de ordem prática. Suponhamos que uma decisão de redução tenha sido notificada à empresa e que, posteriormente, o Estado apresentou observações à Comissão sobre essa decisão. A empresa em causa, sabendo que as autoridades nacionais formularam objecções contra a primeira decisão, poderia ser tentada a esperar a decisão final da Comissão sem interpor recurso de anulação. Ora, se a segunda decisão for idêntica à primeira, um recurso contra aquela decisão corre o risco de ser julgado inadmissível, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal que considera que

«é inadmissível um recurso de anulação interposto de uma decisão puramente confirmativa de uma decisão anterior não impugnada nos prazos legais» [11].

Essa tese também é dificilmente conciliável com a jurisprudência do Tribunal que recusa qualificar como decisão as tomadas de posição que uma instituição comunitária se compromete a reexaminar [12].

13. Na realidade, a Comissão interpreta o silêncio das autoridades nacionais como uma aquiescência da sua parte, quando estas recebem o texto da Comissão sob a forma de decisão para notificar e não de projecto ou de decisão provisória. Além disso, não lhes é feito qualquer convite expresso para, eventualmente, apresentarem observações.

14. Este tipo de prática observado pela Comissão, que, na audiência, o seu representante reconheceu decorrer «de uma interpretação mais do que compreensiva dessa norma», parece-nos contrário tanto à letra como ao espírito do artigo 6.°, n.° 1, do regulamento, o qual prevê, recorde-se, que «a Comissão pode suspender, reduzir ou suprimir a contribuição *depois* de ter dado ao Estado-membro em causa a oportunidade de apresentar as suas observações» [13]. Por conseguinte, deve ser uma consulta *prévia* à decisão de redução ou de supressão. O texto não vai mais longe: não impõe à Comissão que se conforme com o parecer do Estado, nem que suspenda indefinidamente o seu projecto na expectativa de tomar conhecimento da posição das autoridades nacionais. Com efeito, a Comissão, respeitando sempre a regra do artigo 6.°, n.° 1, do regulamento, poderia fixar um prazo ao Estado-membro a fim de rapidamente levar a cabo o processo iniciado.

15. O representante da Comissão afirmou na audiência que, se os serviços do Fundo Social Europeu tivessem de «contactar todos os Estados-membros antes de tomarem uma decisão», isso «implicaria uma paralisia completa» da sua actividade. Quando posteriormente lhe perguntámos se a Comissão procedia a numerosas supressões ou reduções de contribuição, respondeu que esses

11 — Ver, em último lugar, em matéria de Fundo Social Europeu, o despacho de 21 de Novembro de 1990, Infortec, n.° 10 (C-12/90, Colect., p. I-4265).

12 — Acórdão de 26 de Maio de 1982, Alemanha/Comissão, n.os 8 a 12 (44/81, Recueil, p. 1855).

13 — Sublinhado nosso.

casos seriam uma meia dúzia relativamente a Portugal, Estado que figura nos primeiros lugares entre os beneficiários das contribuições do Fundo Social Europeu [14]. Deste modo, o argumento estatístico não procede, já que a consulta do Estado-membro apenas se impõe em caso de redução, suspensão ou supressão da contribuição.

16. Tendo sido violada a obrigação imposta no artigo 6.°, n.° 1, do regulamento, resta-nos determinar se tal constitui uma violação de formalidades essenciais, na acepção do artigo 173.°, primeiro parágrafo, do Tratado.

17. Conforme o Tribunal recordou no acórdão de 15 de Março de 1984, EISS,

«no seu âmbito (no processo de financiamento do Fundo Social Europeu), as relações financeiras estabelecem-se entre, por um lado, a Comissão e o Estado-membro em causa e, por outro, entre esse Estado-membro e a instituição beneficiária da contribuição financeira» [15].

O Estado-membro surge não só como um intermediário obrigatório, mas também como uma autoridade que, em toda a tramitação prevista no regulamento, ocupa um lugar central em razão da importância do seu envolvimento e das suas responsabilidades. Basta recordar algumas disposições desse diploma. Nos termos do artigo 5.°, n.° 4, «o Estado-membro *certifica a exactidão* factual e contabilística das indicações contidas nos pedidos de pagamento» [16] dos promotores. No artigo 6.°, n.° 2, esclarece-se que «as somas pagas que não tenham sido utilizadas nas condições fixadas pela decisão de aprovação dão lugar a repetição» e acrescenta que «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» [16]. Esta última disposição prevê precisamente que «os Estados-membros envolvidos devem garantir a boa execução das acções», com excepção de algumas contribuições que não estão em causa no presente caso.

18. Neste contexto, a obrigação de consulta do Estado-membro imposta no artigo 6.°, n.° 1, em caso de suspensão, redução ou supressão da contribuição assume ainda uma outra dimensão. Não é necessário insistir mais quanto à importância do parecer do Estado-membro, tendo em conta a posição que ocupa e a responsabilidade que sobre ele pesa.

19. Tendo a Comissão violado o artigo 6.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2950/83, que impõe formalidades essenciais para a validade das decisões da Comissão que visam suspender, reduzir ou suprimir as contribuições do Fundo Social Europeu, propomos que o Tribunal declare procedente o primeiro fundamento do recurso e, por conseguinte, anule as decisões adoptadas.

20. Por conseguinte, examinaremos a título subsidiário os três outros fundamentos.

14 — Ver o Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1989, que inclui uma comparação num período de cinco anos (JO C 313 de 12.12.1990, p. 76).

15 — 310/81, n.° 15 (Recueil, p. 1341).

16 — Sublinhado nosso.

21. Em primeiro lugar, estudaremos o quarto fundamento, relativo à insuficiência de fundamentação das decisões da Comissão, o qual também diz respeito a uma violação de formalidades essenciais.

22. A recorrente considerou, nomeadamente [17], que a expressão «custos injustificadamente elevados», utilizada pela Comissão nas decisões definitivas de redução da contribuição, é abstracta, quando a fundamentação a que esta é obrigada pelo artigo 190.° deveria, de acordo com a jurisprudência do Tribunal,

«revelar de forma clara e inequívoca as razões em que o acto se baseia» [18].

De resto, lamenta na réplica [19] que alguns fundamentos, não referidos nas decisões impugnadas, apenas tenham sido revelados na fase da contestação.

23. A Comissão respondeu [20] que as decisões mencionam claramente os montantes das despesas consideradas não elegíveis, indicam a sua proveniência por referência às rubricas do pedido de pagamento do saldo e que, desse modo, do confronto entre as verbas constantes do formulário respeitante ao pedido de contribuição e as correspondentes verbas do formulário respeitante ao pedido de pagamento do saldo resulta claramente a proveniência dos montantes de despesas não elegíveis. Embora admita que a fundamentação «não peca (va) por abundância» [21], observou que esta devia ser apreciada em função do seu contexto e invocou a jurisprudência do Tribunal, nos termos da qual

«o dever de fundamentar uma decisão individual tem por *finalidade* permitir ao Tribunal o exercício do controlo da legalidade da decisão e fornecer ao interessado indicações suficientes para saber se a decisão é legítima ou se, eventualmente, enferma de um vício que permita contestar a sua validade. A *extensão* deste dever depende da natureza do acto em causa e do contexto em que ele tenha sido adoptado» [22].

24. É certo que a jurisprudência do Tribunal [23] atribui uma finalidade invariável ao dever de fundamentar, ainda que reconheça que o seu alcance pode depender de um determinado número de factores: redacção, enquadramento jurídico, contexto da decisão. Sendo esses factores idênticos aos que salientámos no âmbito da decisão de redução de contribuição adoptada em relação à sociedade Interhotel, remetemos para as observações que figuram nos n.os 12 a 19 das conclusões que hoje apresentámos no processo C-291/89.

25. Tendo em conta as circunstâncias que rodeiam estas decisões, deve determinar-se se a sua fundamentação permite aos interessados conhecer as justificações das medidas adoptadas a fim de defenderem os seus direitos e ao Tribunal exercer a sua fiscalização.

17 — Petição, n.° 19.

18 — Acórdão de 9 de Julho de 1969, Comissão/Itália, n.° 9 (1/69, Recueil, p. 277).

19 — N.° 17.

20 — Contestação, p. 12.

21 — Tréplica, n.° 11.

22 — Acórdão de 7 de Abril de 1987, SISMA, n.° 8 (32/86, Colect., p. 1645), sublinhado nosso.

23 — Ver, nomeadamente, o acórdão de 25 de Outubro de 1984, Rijksuniversiteit te Groningen n.° 38 (185/83, Recueil, p. 3623).

26. Na decisão relativa à formação de jovens, a Comissão invoca dois fundamentos: o desrespeito da igualdade entre o número de horas práticas e o de horas teóricas e a existência de custos unitários injustificadamente elevados.

27. Quanto ao primeiro fundamento, resulta com efeito do pedido de pagamento de saldo [24] que a recorrente não respeitou as exigências da Comissão relativas à duração do ensino prático, expressas na circular n.° 10/DAFSE/87, pois, com excepção do curso de formação de técnicos de marketing, a duração do ensino prático foi sempre claramente superior à do ensino teórico. Por conseguinte, é possível repercutir esses desvios em diferentes despesas sem que, contudo, se possa determinar exactamente o montante das quantias recusadas a esse título pela não indicação da percentagem da redução e das rubricas a que esta se aplica. Deste modo, ficamos a saber na contestação [25] que deve reduzir-se em 36 % o montante da rubrica «rendimento dos estagiários em formação», os montantes das sub-rubricas «remunerações com pessoal» e «encargos sobre remunerações», «materiais e bens não duradouros», «outros fornecimentos e serviços de terceiros» e «consumo de matérias-primas...». Deste modo, estes esclarecimentos não nos parecem indispensáveis, tendo em conta o facto de o fundamento permitir aos destinatários «conhecer as justificações da medida adoptada» de acordo com a exigência imposta pelo Tribunal [26].

28. Quanto ao fundamento invocado nos processos «jovens» e «adultos», relativo à existência de custos unitários inexplicavelmente ou anormalmente [27] elevados, devemos admitir que é muito vago. A recorrente deduziu dele que lhe eram censurados determinados desvios em relação ao seu pedido inicial, conforme testemunham as tentativas de justificação dos mesmos em anexo à sua petição. Resulta da contestação que a Comissão quis penalizar esses desvios mas que, além disso, censurou à recorrente a inclusão de despesas idênticas em diversas rubricas e a não apresentação de justificações para a existência de determinadas despesas, e ter repercutido a redução da duração da formação nas importâncias pedidas. A razão invocada permitirá englobar os diferentes fundamentos alegados para reduzir o montante das despesas elegíveis? Ainda que fosse preferível uma formulação expressa para cada fundamento, consideramos que todos eles são conexos com o fundamento genérico. Com efeito, a existência de despesas idênticas, bem como de despesas que não tomaram em conta reduções da duração da formação (rubrica 14.6 dos formulários de pedido de pagamento do saldo), gera custos injustificados. Do mesmo modo, a não justificação de determinadas despesas, que levou a Comissão a realizar importantes reduções, nomeadamente na rubrica 14.3 do processo «jovens», pode ser identificada a partir do fundamento invocado, e isso tanto mais quanto as autoridades nacionais tinham avisado a sociedade recorrente a esse propósito e, segundo afirmaram, procedido a uma análise que «teve em vista conferir maior clareza aos pedidos de pagamento de saldo e conformar as respectivas despesas e custos segundo critérios de razoabilidade» [28].

29. Atendendo a que, na nossa opinião, o fundamento alegado parece abranger as várias razões invocadas, as quais podem ser

24 — Anexo III da contestação, p. 2 — folha adicional n.° 2.

25 — P. 3 a 5.

26 — 185/83, já referido.

27 — Os dois advérbios são sucessivamente utilizados nos documentos em língua francesa para tentar traduzir a expressão portuguesa «injustificadamente» que figura nas decisões originais de recusa de pagamento de saldo (p. 43 e 45 da petição)

28 — Anexo II da petição, documento n.° 3.

identificadas através da comparação dos pedidos, consideramos que a Comissão cumpriu o seu dever de fundamentar e que o quarto fundamento não procede.

30. A recorrente invoca, como terceiro fundamento, a violação dos direitos adquiridos. Na sua opinião [29], as decisões finais não tomaram em consideração os custos unitários anteriormente aprovados. A Comissão entende [30] que, pelo contrário, as reduções da contribuição se impunham em razão dos desvios em relação aos montantes aprovados, da inclusão de despesas não aprovadas e de despesas não devidamente justificadas ou repetidas.

31. Conforme salientámos nas nossas conclusões no processo C-291/89 (Interhotel), a Comissão tem como enquadramento, aquando do exame de um pedido de pagamento de saldo, a decisão prévia de aprovação. Por conseguinte, é legítimo que recuse despesas que não aprovou, assim como aquelas cujos montantes foram aumentados.

32. Deste modo, resulta do processo relativo à formação de jovens, que as sub-rubricas «remunerações com pessoal não docente» [31], «rendas e alugueres» [32], «formação do pessoal docente» [33] sofreram fortes aumentos. Quanto à despesa relativa aos impostos e taxas [34], não estava prevista no pedido inicial. Além do mais, quando foi incluída no pedido final, a Comissão recusou-a atendendo a que, segundo a legislação portuguesa, o imposto de selo não é devido neste tipo de acção de formação. Do mesmo modo, verifica-se no processo relativo à formação de adultos que a rubrica «recrutamento e selecção de formadores» [35] figura pela primeira vez no pedido de pagamento de saldo. Além disso, a despesa relativa às despesas com pessoal afecto à preparação [36] não tinha sido aprovada pela Comissão, o que não foi contestado pela recorrente. Deste modo, a Comissão podia proceder às rectificações necessárias [37] sem violar os direitos adquiridos.

33. Nas nossas conclusões no processo Interhotel [38], sustentámos que, além disso, é essencial reservar para a Comissão uma margem de apreciação aquando do exame final do pedido de contribuição, o qual é efectuado tendo em conta o relatório pormenorizado sobre o conteúdo e os resultados da acção, permitindo-lhe comprovar a realidade e a necessidade das despesas. Com efeito, o Tribunal considerou «incontestável» o ponto de vista segundo o qual

«é apenas depois de ter recebido um relatório detalhado sobre a acção em causa entretanto acabada que é possível calcular o montante exacto das despesas elegíveis»

e que a Comissão

29 — Petição, n.° 15.

30 — Contestação, n.° 7.

31 — Rubrica 14.3.1, alíneas b), c) e d), do pedido de pagamento de saldo, anexo III da contestação, a comparar com a rubrica 15.3 do pedido inicial, anexo II da contestação.

32 — Rubrica 14.3.9 do pedido de pagamento de saldo, a comparar com a linha correspondente da rubrica 15.3 do pedido inicial.

33 — Rubrica 14.5 do pedido de pagamento de saldo, a comparar com a rubrica 15.5 do pedido inicial.

34 — Rubrica 14.3.13 do pedido de pagamento de saldo; ver a rubrica 15.3 do pedido inicial.

35 — Rubrica 14.2.4 do pedido de pagamento de saldo; ver a rubrica 15.2 do pedido inicial.

36 — Rubrica 14.2.6 do pedido de pagamento de saldo.

37 — Ver contestação, n.° 8.

38 — Ver, nomeadamente, os n.os 35 e 36.

«dispõe de um certo poder discricionário no que respeita à melhor maneira de gerir o FSE» [39].

No entanto, salientámos também [40] que não deveria ser permitido à Comissão recusar, na fase final, despesas aprovadas cuja necessidade ela pudera apreciar na fase inicial, desde que estas não ultrapassem o montante atribuído na decisão de aprovação e sejam acompanhadas das justificações necessárias.

34. Ora, segundo a Comissão, algumas despesas não foram objecto de qualquer justificação no pedido de pagamento de saldo. Trata-se, no processo relativo à formação de jovens, da despesa intitulada «diversos» da sub-rubrica «material pedagógico» [41], das «despesas com pessoal» [36], das despesas com «trabalhos especializados» [42], das «despesas administrativas gerais» [43], em relação às quais a Isidoro M. Oliveira sustentou [44] que os documentos justificativos constam dos seus arquivos e se encontram à disposição. Este argumento parece-nos insuficiente. Com efeito, a Comissão tinha o direito de esperar que o promotor lhe apresentasse as provas das suas despesas aquando do pedido de pagamento de saldo. Do mesmo modo, pouco importa que as provas sejam apresentadas na fase da réplica: não temos que nos substituir à administração comunitária, e sim examinar se esta podia suprimir, quando adoptou a sua decisão, uma parte das contribuições. Por conseguinte, não dispondo em tempo útil dos justificativos das despesas, a Comissão tinha o direito de recusar à M. Oliveira as contribuições relativas a essas quatro rubricas.

35. Também salientámos que certas despesas susceptíveis de gerar confusão aquando do pedido final apenas foram objecto de esclarecimentos na fase da réplica. É o caso da despesa relativa à sub-rubrica «despesas com deslocação» [45] que, de acordo com a recorrente [46], se destina na realidade a cobrir as despesas das pessoas que não beneficiam de ajudas de custo, não se aplicando a outras pessoas. No entanto, deve reconhecer-se que a Comissão não tinha conhecimento desta distinção no momento em que adoptou a sua decisão quanto aos pedidos de pagamento de saldo e que podia considerar injustificada essa despesa.

36. Existem incorrecções semelhantes no pedido final relativo à formação de adultos: certas despesas, como a relativa aos trabalhos especializados [47], não foram justificadas; outras, como a que diz respeito ao «recrutamento e selecção de formandos» [48], eram susceptíveis, na falta de uma explicação suficiente por parte da empresa no seu pedido de pagamento de saldo, de induzir a Comissão em erro [49], levando-a a recusar essas despesas. Por conseguinte, a Comissão também pôde legitimamente recusar essas despesas sem violar os direitos adquiridos da recorrente.

39 — Acórdão de 1 de Outubro de 1987, Reino Unido/Comissão, n.° 23 (84/85, Colect., p. 3765).

40 — N.° 41.

41 — Rubrica 14.2.1 do pedido de pagamento de saldo.

36 — Rubrica 14.2.6 do pedido de pagamento de saldo.

42 — Rubrica 14.2.7 do pedido de pagamento de saldo.

43 — Rubrica 14.3.14 do pedido de pagamento de saldo.

44 — Anexo 6 da réplica, p. 13.

45 — Rubrica 14.3.5 do pedido de pagamento de saldo.

46 — Anexo 6 da réplica, p. 14.

47 — Rubrica 14.2.7 do pedido de pagamento de saldo; ver contestação, n.° 9, e tréplica, n.° 5, alínea e), a comparar com o anexo 6 da réplica, p. 18.

48 — Rubrica 14.2.3.

49 — Tréplica, n.° 5, alínea d), a comparar com o anexo 6 da réplica, p. 18.

37. Contudo, verifica-se que a Comissão também recusou um montante de 19 237 214 ESC na rubrica «funcionamento e gestão dos cursos» [50] do processo «adultos» porque procedeu a uma equiparação com os custos horários fixados no processo «jovens» [51]. Com efeito, calculou uma média a partir de valores globais, não identificados, retirados da rubrica «funcionamento e gestão dos cursos» do processo «jovens», aos quais aplicou um coeficiente relativo ao número de horas de formação, obtendo um montante global de 14 296 853 ESC para a totalidade da rubrica equivalente do processo «adultos» [52]. Deste modo, recusou examinar *precisamente* os pontos dessa rubrica tal como lhe tinham sido apresentados nos pedidos inicial e final.

38. Este método é, muito em especial, susceptível de críticas. O pedido inicial, conforme aprovado pela Comissão, previa despesas específicas nessa rubrica tanto no processo «adultos» como no processo «jovens». A fim de respeitar os direitos adquiridos pela recorrente, pela decisão de aprovação, incumbia à Comissão verificar, ponto por ponto, se os montantes aprovados não tinham sido ultrapassados e se as despesas estavam suficientemente justificadas. Ela não podia, através de um método global, aplicar no processo «adultos» as reduções aplicadas no processo «jovens» sem verificar se as rubricas daquele apresentavam as mesmas omissões e as mesmas irregularidades deste último.

39. De resto, uma verificação exacta dos pedidos que figuram no processo «adultos» demonstra que o método adoptado pela Comissão conduz a resultados sensivelmente diferentes.

40. Em primeiro lugar, só se verifica um erro de cálculo, cometido pela Oliveira, na rubrica «pessoal docente» no quadro recapitulativo [53] do pedido final. Com efeito, este inclui custos horários que não correspondem aos apresentados nos quadros pormenorizados que também figuram no pedido final [54]. Por conseguinte, esse erro acarretou um excesso de encargos sobre as remunerações [55]. Assim, parece-nos que a redução decorrente do erro de cálculo não deveria exceder o montante de 2 339 856 ESC [56].

41. Em segundo lugar, verifica-se que, efectivamente, determinadas despesas dessa rubrica podiam ser consideradas, à semelhança do processo «jovens», não elegíveis. Assim, podia ser recusado o montante de 4 424 345,60 ESC [57] por ultrapassar as importâncias aprovadas que se reportavam às despesas com pessoal não docente, bem como o de 1 260 938,40 ESC para os encargos correspondentes. A despesa relativa às despesas com deslocação [58], num montante

50 — Rubrica 14.3 do pedido de pagamento de saldo.

51 — Contestação, n.° 9, e tréplica, n.° 3.

52 — Anexo II da contestação, p. 2 — folha adicional n.° 4.

53 — Anexo III da contestação, p. 2 — folha adicional n.° 7 do pedido de pagamento de saldo.

54 — Deveria obter-se um montante total de 4 161 464,15 ESC relativo à formação interna e não de 5 982 363,69 ESC; por conseguinte, o erro eleva-se a 1 820 899,54 ESC.

55 — Rubrica 14.3.2 do pedido de pagamento de saldo, p. 2 — folha adicional n.° 9 do anexo III da contestação: tendo em conta a parte dos encargos (28,5 %), há um excesso de 518 956,36 ESC a esse título.

56 — 1 820 899,54 + 518 956,36 ESC.

57 — O montante fixado aquando da aprovação foi o apresentado na rubrica 15.3 do pedido inicial, na linha «secretariado e direcção», ou seja, 1 920 000 ESC (80 000 × 2 × 12); elevando-se as importâncias pedidas a final a 6 344 345,60 ESC, o desvio é, por conseguinte, de 4 424 345,60 ESC.

58 — Rubrica 14.3.5 do pedido de pagamento de saldo.

de 422 311,10 ESC, podia ser considerada injustificada[59], tal como a despesa relativa aos «trabalhos especializados»[60], que se eleva a 4 015 267 ESC. Do mesmo modo, o montante correspondente às «rendas e alugueres»[61] também podia ser considerado excessivo em relação ao pedido inicial[62]. Deste modo, a Comissão tinha o direito de recusar o desvio registado, ou seja, 561 598 ESC. Do mesmo modo, era-lhe legítimo recusar a diferença verificada de 239 705 ESC na sub-rubrica «impostos e taxas»[63], atendendo a que essa despesa não estava incluída no pedido inicial e que, além disso, de acordo com a legislação portuguesa, o imposto de selo não é devido neste tipo de acção de formação. Por fim, a Comissão podia considerar injustificadas as despesas administrativas gerais[64], as quais se elevam a 512 033 ESC.

42. No fim de contas, após um exame de cada ponto dessa rubrica, parece que a Comissão podia recusar despesas num montante de 13 776 054 ESC. Em contrapartida, não tinha o direito de utilizar um método de redução global inadequado a esse tipo de pedido, levando à recusa de um montante de 19 237 214 ESC, o que é excessivo. Por conseguinte, a Comissão violou os direitos adquiridos da recorrente na medida em que lhe retirou em excesso um montante de 5 461 160 ESC[65] na rubrica «funcionamento e gestão dos cursos».

43. Por outro lado, em ambos os processos «jovens» e «adultos», a Comissão entendeu que o montante da despesa relativa à elaboração e tradução de manuais[66] estava incluído no custo de preparação dos cursos, de duplicação de documentos e dos trabalhos especializados[67], rejeitando, por conseguinte, a despesa que lhe dizia respeito no processo «jovens» e a relativa ao material pedagógico no processo «adultos». A nossa objecção é dupla no que diz respeito a essas recusas. Por um lado, não nos parece possível alegar uma coincidência com a despesa relativa aos trabalhos especializados, a qual já tinha sido recusada por falta de justificação[68]. Por outro lado, não compreendemos como é que a elaboração e tradução de manuais podem coincidir com as despesas de duplicação de documentos. Os pedidos iniciais faziam já a distinção[69] entre o material pedagógico *e* a duplicação de manuais. Por conseguinte, parece que a despesa relativa à elaboração e tradução de manuais faz parte da rubrica «material pedagógico», tendo sido já diferenciada da relativa à duplicação de manuais. Na verdade, a Comissão devia ter verificado que a Oliveira tinha diferenciado nos seus pedidos finais os pontos «elaboração e tradução de manuais» e «custo de preparação dos cursos» na rubrica «material pedagógico», não tendo ultrapassado o montante inicialmente aprovado[70]. Por conseguinte, entendemos que, ao proceder deste modo, a Comissão violou os direitos adquiridos pela recorrente a este respeito.

44. Para além das recusas decorrentes dos desvios aos montantes aprovados, das insufi-

59 — Ver n.° 35 das nossas conclusões relativas ao processo «jovens».

60 — Rubrica 14.3.8 do pedido de pagamento de saldo; ver o n.° 44 das nossas conclusões, relativo ao processo «jovens».

61 — Rubrica 14.3.9 do pedido de pagamento de saldo.

62 — 30 000 × 10 (semanas) × 110 % (encargos) = 3 300 000.

63 — Rubrica 14.3.13 do pedido de pagamento de saldo; ver o n.° 32 das nossas conclusões relativo ao processo «jovens».

64 — Rubrica 14.3.14 do pedido de pagamento de saldo; ver o n.° 34 das nossas conclusões relativo ao processo «jovens».

65 — 19 237 214 — 13 776 054.

66 — Rubrica 14.2.1 do pedido de pagamento de saldo.

67 — Anexo I da contestação, p. 1 do processo «jovens»; ver também o processo «adultos», com as mesmas referências.

68 — N.os 34 e 36 das nossas conclusões.

69 — Rubrica 15.2 dos pedidos iniciais.

70 — De 8 100 000 ESC.

ciências de justificação e da apresentação pouco explícita de algumas despesas, a Comissão recusou tomar em conta outras despesas que considerou desnecessárias para o decurso da acção. Deste modo, verifica-se no processo relativo à formação de jovens que foram recusadas por essa razão as despesas de «gestão e controlo orçamental» e as relativas aos «trabalhos especializados»[71] na rubrica «funcionamento e gestão dos cursos», tendo a Comissão considerado[72] que essas acções «eram assistidas por um secretariado próprio e pessoal docente específico». Afirma que tomou conhecimento de numerosos recibos, a título de *«trabalhos especializados»*, por trabalhos de dactilografia que competiam na realidade ao secretariado. Deste modo, a Comissão podia recusar essa despesa sempre que tivesse efectivamente a possibilidade de saber a que diziam respeito esses trabalhos especializados, tanto mais que a despesa não tinha sido expressamente apresentada no pedido inicial.

45. Em contrapartida, no que diz respeito à «gestão e controlo orçamental», a Oliveira tinha solicitado no pedido inicial[73] uma contribuição relativa aos seguintes pontos: «gestão e controlo financeiro do projecto, preparação dos orçamentos financeiros e sistema de circuitos documentais e de classificação, constituição dos arquivos documentais suporte da acção de formação, elaboração de balancetes mensais...». Estas indicações eram suficientes, competindo à Comissão eventualmente considerar, *aquando do exame do pedido inicial*, que esses trabalhos podiam ser assegurados pelo secretariado e que, por conseguinte, não havia que aprovar a despesa correspondente. Tendo esta sido aprovada[74], a empresa podia considerá-la adquirida. Por conseguinte, parece-nos contrária aos direitos adquiridos pela recorrente a recusa da despesa relativa à rubrica «gestão e controlo orçamental», num montante de 1 900 080 ESC.

46. Por outro lado, a Comissão recusou determinadas despesas em razão da redução da duração da formação. Deve fazer-se aqui a distinção entre as duas formações. No que diz respeito ao processo «jovens», essa questão será estudada nos n.os 48 e seguintes, aquando do exame do quarto fundamento, no qual se suscita especificamente esse problema. No que diz respeito ao processo «adultos», a Comissão observou que a Oliveira indicou[75] uma redução de 63,74 % do número de formandos em relação ao pedido inicial. Com efeito, o número inscrito no pedido de pagamento de saldo[76] foi de 95, quando se elevava a 262 no pedido inicial[77]. Por conseguinte, a Comissão podia reduzir de cerca de 50 % a importância aprovada no pedido inicial para a formação do pessoal docente[78], a qual, ao que parece, já não se justificava na sua totalidade. Do mesmo modo, a Comissão reduziu o montante relativo às amortizações normais[79], apenas tomando em conta a duração efectiva da formação declarada no pedido de pagamento de saldo[80]. Assim, estas duas reduções parecem-nos justificadas.

47. Por conseguinte, parece-nos que o fundamento relativo à violação dos direitos ad-

71 — Rubricas 14.3.7 e 14.3.8 do pedido de pagamento de saldo.

72 — Tréplica, n.° 5.

73 — Rubrica 15.3 do pedido inicial.

74 — Anexo IV da contestação.

75 — Contestação, anexo III, p. 2 — folha adicional n.° 2.

76 — Contestação, anexo III, p. 2 — folha adicional n.° 1.

77 — Contestação, anexo II, p. 5.

78 — Rubrica 14.5 do pedido de pagamento de saldo, contestação, n.° 9.

79 — Rubrica 14.6 do pedido de pagamento de saldo.

80 — Pedido de pagamento de saldo, p. 2 — folha adicional n.° 1; contestação, p. 7 e tréplica, n.° 5, alínea f).

quiridos deve proceder parcialmente, na medida em que a Comissão recusa, por um lado, no processo que diz respeito à formação de jovens, despesas relativas à elaboração e tradução de manuais, bem como à gestão e controlo orçamental, em montantes que se elevam, respectivamente, a 2 247 308 e 1 900 080 ESC, e, por outro, no processo que diz respeito à formação de adultos, despesas relativas a material pedagógico num montante de 1 637 612 ESC, bem como, na rubrica «funcionamento e gestão dos cursos», importâncias que se elevam a 5 461 160 ESC.

48. Por fim, a Oliveira invoca, a título do segundo fundamento, a violação dos princípios gerais do direito, nomeadamente os da segurança jurídica, da não retroactividade dos actos administrativos, do respeito dos direitos adquiridos e da confiança legítima, na medida em que as decisões impugnadas «aplicam uma "norma" posterior relativa à igualdade de horas teóricas e horas práticas» [81] que não tinha sido indicada na decisão de aprovação. Afirma mesmo [82] que essa exigência apenas foi formulada aquando da liquidação final, após terem sido efectuadas todas as despesas. Reconhece [83] ter recebido a circular, datada de 8 de Junho de 1987, em 25 de Junho de 1987, ou seja, dez dias após o início das acções de formação, mas declara ter pensado [84] então que aquela se lhe não aplicava.

49. A Comissão salienta [85] que a exigência de igualdade de duração da formação teórica e da formação prática, embora decidida, é certo, após a aprovação do pedido de contribuição, foi comunicada através de uma circular do DAFSE «num momento em que era absolutamente possível corrigir a duração da formação prática, como, aliás, fizeram outros promotores». Acrescenta que subscreveria a tese da recorrente se essa exigência tivesse sido formulada *depois de concluídas* as acções de formação. Salienta, por fim [86], que o texto da circular era suficientemente explícito.

50. Deve fazer-se um esclarecimento a título preliminar: a exigência, conforme salientava claramente a circular do DAFSE [87], apenas dizia respeito à formação de jovens. Ela impôs à Comissão, aquando do exame do pedido final apresentado pela Oliveira, a realização de importantes reduções [88]. Não sendo contestada a importância destas reduções, importa determinar se Oliveira tinha ou não o direito de não tomar de modo algum em conta as exigências decorrentes da circular e de apenas se apoiar na decisão de aprovação.

51. Por um lado, parece que a recorrente não podia razoavelmente pensar que a circular não lhe dizia respeito. Com efeito, tomou dela conhecimento não por qualquer publicação mas através da sua notificação. Além disso, os termos utilizados não são susceptíveis de qualquer ambiguidade. Com efeito, a circular do DAFSE esclarece que a nova orientação da Comissão, que resulta

81 — Petição, n.° 14.
82 — Réplica, n.° 23.
83 — Réplica n. 25.
84 — Réplica, n.os 24 e 26.
85 — Tréplica, n.° 22.
86 — Réplica, n.° 16.
87 — Réplica, anexo I.
88 — Redução de 36 %, nas rubricas 14.1, 14.3.1, 14.3.10, 14.3.11, 14.3.12 e 14.6 do pedido de pagamento de saldo.

do texto reproduzido, «*deverá ser observada* pelos organismos beneficiários».

52. Por outro lado, não pode contestar-se que a recorrente podia proceder a um ajustamento da duração da formação prática, já que a acção de formação se tinha iniciado recentemente. Estendendo-se a formação dos jovens por um período de 22 semanas [89], tal como confirmou o representante da Oliveira na audiência, era-lhe possível, duas semanas após o início das acções, realizar as correcções determinadas.

53. Assim, sendo o teor da circular suficientemente vinculativo para que a Oliveira com ele se conformasse em tempo útil, entendemos que as decisões impugnadas não violaram os princípios gerais do direito enumerados. Deste modo, esse fundamento não procede.

54. Tendo em conta as observações que acima expendemos, concluímos propondo que:

1) a título principal:

— sejam anuladas as decisões da Comissão de 27 de Junho de 1989 relativas aos projectos n.os 870708/P1 e 870708/P3 do Fundo Social Europeu;

— a Comissão seja condenada nas despesas;

2) a título subsidiário:

— seja parcialmente anulada a decisão da Comissão de 27 de Junho de 1989 relativa ao projecto n.° 870708/P1 do Fundo, na medida em que recusa contribuições relativas à elaboração e tradução de manuais, bem como à gestão e controlo orçamental, em montantes que se elevam, respectivamente, a 2 247 308 ESC e 1 900 080 ESC;

— seja parcialmente anulada a decisão da Comissão de 27 de Junho de 1989 relativa ao projecto n.° 870708/P3 do Fundo, na medida em que recusa contribuições relativas ao material pedagógico, bem como ao funcionamento e gestão dos cursos, em montantes que se elevam, respectivamente, a 1 637 612 ESC e 5 461 160 ESC;

— as partes suportem as respectivas despesas.

89 — Pedido de pagamento de saldo, p. 2 — folha adicional n.° 1.

Anexo I

Processo «jovens» n.° 870708/P1

Rubricas das despesas no pedido de pagamento de saldo	*Objecto das despesas*	*Montante recusado*	*Fundamentos invocados*
14.1 Rendimento dos estagiários em formação		9 528 606	Equiparação da duração das aulas práticas com a das aulas teóricas
14.2 Preparação dos cursos	1. Elaboração e tradução de manuais	2 247 308	Montante já incluído no custo de preparação dos cursos e nas sub-rubricas 14.2.4 e 14.2.7
	Diversos	280 100	Ausência de justificação
	6. Despesas com pessoal	63 967	Ausência de justificação
	7. Trabalhos especializados	247 322	Ausência de justificação
14.3 Funcionamento e gestão dos cursos	1. Pessoal docente	3 380 450	Equiparação da duração das aulas práticas com a das aulas teóricas
	Pessoal não docente	12 423 942	Aumento do número de pessoal em relação ao pedido
	2. Encargos sobre remunerações	3 816 811	Redução proporcional aos montantes considerados elegíveis
	5. Despesas com deslocações	885 791	Despesa não justificada, já que o pessoal externo recebeu ajudas de custo

Rubricas das despesas no pedido de pagamento de saldo	*Objecto das despesas*	*Montante recusado*	*Fundamentos invocados*
	7. Gestão e controlo orçamental	1 900 080	Despesa considerada desnecessária para o decurso da acção
	8. Trabalhos especializados	8 377 453	Despesa considerada desnecessária para o decurso da acção
	9. Rendas e alugueres	3 696 047	Valor superior aos montantes pedidos
	10. 11. 12. Materiais e bens não duradouros, outros fornecimentos e serviços de terceiros, consumo de matérias-primas e outros	6 078 366	Redução proporcional à equiparação da duração das aulas práticas com a das teóricas
	13. Impostos e taxas	529 705	Despesa injustificada, não sendo devido imposto de selo neste caso
	14. Despesas administrativas	1 072 824	Ausência de justificação gerais
14.5 Formação de pessoal		4 276 914	Valor superior em relação às despesas previstas
14.6 Amortizações normais		4 712 799	Redução proporcional à equiparação da duração das aulas práticas com a das aulas teóricas Não eligibilidade de determinadas sub-rubricas

Anexo II

Processo «adultos» n.° 870708/P3

Rubricas das despesas no pedido de pagamento de saldo	*Objecto das despesas*	*Montante recusado*	*Fundamentos invocados*
14.2 Preparação dos cursos	1. Material pedagógico	1 637 612	Montante já incluído no «custo de preparação dos cursos» e nas sub-rubricas 14.2.4 e 14.2.7
	3. Recrutamento e selecção dos formandos	492 448	Ausência de justificação, sendo os formandos trabalhadores da empresa
	4. Recrutamento e selecção dos formadores	141 520	Despesa não prevista no pedido inicial
	6. Despesas com pessoal afecto à preparação	30 533	Despesa não aprovada
	7. Trabalhos especializados	118 052	Não justificação de determinadas sub-rubricas
14.3 Funcionamento e gestão dos cursos		19 237 214	Equiparação com o custo horário do processo «jovens»
14.5 Formação de pessoal docente		1 400 925	Redução em função da diminuição do número de efectivos
14.6 Amortizações normais		1 216 772	Redução em função das semanas efectivas de formação