ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Terceira Secção)
7 de Novembro de 1997 *

No processo T-84/96,

Cipeke — Comércio e Indústria de Papel L.da, sociedade de direito português, estabelecida em Lisboa, representada por Miguel Ferrão Castelo Branco, depois por João Caniço Gomes, advogados no foro de Lisboa, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado François Brouxel, 6, rue Zithe,

recorrente,

contra

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

recorrida,

que tem por objecto um pedido de anulação da decisão PT-C(95)543 da Comissão, de 12 de Dezembro de 1995, que reduz uma contribuição financeira,

* Língua do processo: português.

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

composto por: B. Vesterdorf, presidente, C. P. Briët e A. Potocki, juízes,

secretário: B. Pastor, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 26 de Setembro de 1997,

profere o presente

Acórdão

Enquadramento jurídico do litígio

1 Nos termos do artigo 1.°, n.° 2, alínea a), da Decisão 83/516/CEE do Conselho, de 17 de Outubro de 1983, relativa às funções do Fundo Social Europeu (JO L 289, p. 38; EE 05 F4 p. 26), este participa no financiamento das acções de formação e orientação profissional.

2 A aprovação pela Comissão de um pedido de financiamento acarreta, segundo o artigo 5.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 2950/83 do Conselho, de 17 de Outubro de 1983, que aplica a Decisão 83/516/CEE, relativa às funções do Fundo Social

Europeu (JO L 289, p. 1; EE 05 F4 p. 22, a seguir «regulamento»), o pagamento de um adiantamento de 50% da contribuição na data prevista para o início da acção de formação.

3 Por força do n.º 4 da mesma disposição, os pedidos de pagamento do saldo incluirão um relatório pormenorizado sobre o conteúdo, os resultados e os aspectos financeiros da acção em causa. O Estado-Membro certifica a exactidão factual e contabilística das indicações contidas nos pedidos de pagamento.

4 Nos termos do artigo 6.º, n.º 1, do regulamento, quando a contribuição do Fundo Social Europeu (a seguir «Fundo») não é 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.

5 Finalmente o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento permite à Comissão proceder a verificações no local, sem prejuízo dos controlos efectuados pelos Estados-Membros.

Factos na origem do litígio

6 A Cipeke — Comércio e Indústria de Papel L.^{da}, que exerce a sua actividade no comércio e indústria de papel e no domínio das artes gráficas, celebrou, conjuntamente com um grupo de empresas do sector, um contrato com um promotor, a Partex Companhia Portuguesa de Serviços SA (a seguir «Partex»), tendo por objecto a organização de uma acção de formação comum durante o exercício de 1987.

7 O Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (a seguir «DAFSE») em Lisboa, apresentou, em benefício do grupo de empresas em causa, um pedido de contribuição do Fundo, que foi registado pela Comissão em 20 de Outubro de 1986.

8 Por decisão de 30 de Abril de 1987, a Comissão aprovou este projecto de formação e concedeu à Partex, em nome das entidades interessadas, um montante global de contribuição de 300 665 191 ESC, dos quais 71 309 280 ESC em benefício da Cipeke.

9 A acção da recorrente consistiu em dois cursos remunerados de formação profissional ministrados no sector das artes gráficas e destinados respectivamente aos técnicos de orçamentos gráficos e aos técnicos de fotomecânica.

10 Através de contratos de prestação de serviços assinados respectivamente em 31 de Dezembro de 1986, e em 24 e 30 de Abril de 1987, a Cipeke confiou por subcontratação às empresas Partex, Cetase e Quadriforma a acção de formação, reservando a Cipeke para si unicamente um papel de supervisão das decisões tomadas por estas empresas. Duas outras sociedades, a Gráfica Monumental e a Parageste, intervieram igualmente nas acções de formação da Cipeke.

11 Terminada a acção de formação, a recorrente apresentou ao DAFSE um relatório de avaliação quantitativa e qualitativa, assim como um pedido de pagamento do saldo. Após ter salientado, por carta de 10 de Janeiro de 1990, a existência de um determinado montante de despesas não elegíveis, a Comissão, por decisão de 2 de Março de 1990, reduziu o montante da contribuição inicialmente concedida.

12 Tendo sido interposto recurso pela recorrente, o Tribunal de Justiça anulou esta decisão por insuficiência de fundamentação (acórdão de 4 de Junho de 1992, Cipeke/Comissão, C-189/90, Colect., p. I-3573, n.ºs 21 a 23), após ter considerado que, embora a recorrente tivesse podido tomar conhecimento do montante total da redução, ignorava a lista exacta das rubricas em questão, a distribuição da redução por rubrica e o modo de cálculo desta redução.

13 Em cumprimento deste acórdão, a Comissão iniciou o procedimento com vista a adoptar uma nova decisão em relação à recorrente. Para este efeito, foi efectuada uma missão de controlo comunitário junto da interessada em 7 de Julho de 1993.

14 Pela carta n.º 6045 de 24 de Março de 1994 (a seguir «carta n.º 6045»), a Comissão informou o DAFSE de que o reexame do pedido de pagamento do saldo da Cipeke tinha revelado que uma parte da contribuição do Fundo não tinha sido utilizada nas condições fixadas na decisão de aprovação.

15 Nesta carta, a Comissão salientou essencialmente que a Cipeke tinha subcontratado as acções de formação com várias entidades, que tinham facturado determinados serviços. Na opinião da Comissão, tinha sido verificado, no âmbito da missão de controlo, segundo informações emanadas do principal responsável do promotor, que o papel deste como intermediário tinha sido totalmente inútil e que daí tinha resultado um acréscimo injustificado das despesas declaradas.

16 A instituição considerou que o total das despesas não elegíveis da recorrente se cifrava em 19 725 390 ESC e que devia ser reembolsada à Comissão a importância de 4 267 218 ESC.

17 A instituição solicitou ao DAFSE que apresentasse as suas observações, em aplicação do artigo 6.º, n.º 1, do regulamento. Para este efeito, o DAFSE solicitou à recorrente, por carta de 11 de Abril de 1994, que se pronunciasse sobre o projecto de redução e também comunicou este à Partex, titular do *dossier*.

18 Por carta de 21 de Abril de 1994, a Partex solicitou que a decisão a tomar confirmasse a elegibilidade das somas por ela facturadas. Por seu turno, a recorrente, por carta de 26 de Abril de 1994 dirigida ao DAFSE, manteve integralmente o seu pedido de reembolso a título do saldo final do projecto.

19 O DAFSE apresentou as suas observações sobre o projecto de decisão por carta de 13 de Maio de 1994.

20 Pela decisão PT-C(95)543, de 12 de Dezembro de 1995, a Comissão reduziu efectivamente a contribuição financeira do Fundo e ordenou o reembolso do montante de 4 267 218 ESC.

21 O DAFSE informou a recorrente desta decisão e solicitou-lhe que reembolsasse o referido montante ao Fundo, por carta de 21 de Março de 1996, recebida pela recorrente em 23 de Março seguinte.

Tramitação processual

22 Foi nestas circunstâncias que, por petição registada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 29 de Maio de 1996, a recorrente interpôs recurso de anulação da decisão de redução.

23 Por requerimento separado, que deu entrada na Secretaria do Tribunal no mesmo dia, a recorrente apresentou, nos termos do artigo 185.° do Tratado CE, um pedido de suspensão da execução da decisão adoptada. Por despacho de 8 de Outubro de 1996 (T-84/96 R, Colect., p. II-1315), o presidente do Tribunal de Primeira Instância indeferiu este pedido e reservou para final a decisão quanto às despesas.

24 Com base no relatório preliminar do juiz-relator, o Tribunal (Terceira Secção) decidiu iniciar a fase oral do processo sem medidas de instrução.

25 A audiência teve lugar em 26 de Setembro de 1997. Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal.

Pedidos das partes

26 A recorrente conclui pedindo a anulação do acto impugnado, com todas as consequências legais.

27 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

1) declarar improcedente, por não provado, o pedido da recorrente, rejeitando-o;

2) condenar a recorrente nas despesas.

Quanto ao objecto do litígio

28 Importa constatar que as conclusões da petição contêm as indicações seguintes:

«Assim, no acto recorrido foram violadas formalidades essenciais (artigo 190.° do Tratado CE), o que acarreta a sua nulidade, a qual se invoca e deverá ser decretada, não podendo em consequência o acto produzir quaisquer efeitos (artigo 173.° do Tratado CE).»

29 Algumas pretensões formuladas na petição são não obstante susceptíveis de ser consideradas como contestando na realidade o mérito da decisão impugnada. Com efeito, a recorrente alega, na sua petição, que as conclusões da Comissão são infundadas (n.° 38), baseadas em cálculos hipotéticos (n.° 40) ou ainda que os cálculos efectuados pela Comissão relativos à não elegibilidade de determinadas despesas carecem de razoabilidade (n.° 41) e, finalmente, que as verbas consideradas não elegíveis estavam previstas no projecto inicial (n.° 45).

30 Estas pretensões não estão contudo suficientemente articuladas para poder satisfazer o disposto no artigo 44.°, n.° 1, alínea c), do Regulamento de Processo, nos termos do qual a petição deve nomeadamente conter a exposição sumária dos fundamentos do pedido. A este propósito, importa constatar que a recorrente não apresenta qualquer fundamento expresso que vise o mérito da decisão.

31 Com efeito, segundo jurisprudência bem assente, a formulação de um fundamento deve ser suficientemente clara e precisa para permitir ao Tribunal de Primeira Instância exercer a sua fiscalização jurisdicional e à parte recorrida preparar a sua defesa. A fim de garantir a segurança jurídica e a boa administração da justiça, é assim necessário que os elementos essenciais de facto e de direito em que um fundamento se baseia resultem, pelo menos sumariamente, mas de forma coerente e compreensível, da própria petição (despacho do Tribunal de Primeira Instância de 28 de Abril de 1993, De Hoe/Comissão, T-85/92, Colect., p. II-523, n.° 20).

32 A imprecisão da exposição das pretensões da recorrente na petição levou a Comissão a considerar que o fundamento que consiste na insuficiência de fundamentação era o único invocado na petição, de forma que, na sua contestação, só respondeu a este fundamento. A Comissão sustentou assim, no n.° 13 deste articulado, que a circunstância de a recorrente não concordar com a decisão adoptada não deve ser confundida com a falta ou insuficiência de fundamentação.

33 O Tribunal não pode tomar em consideração as observações que a recorrente apresentou na sua carta de 26 de Abril de 1994 sobre o projecto de decisão de redução, para as quais remete no n.º 42 da sua petição. Com efeito, esta remissão global para outros documentos, mesmo anexos à petição, não poderá compensar a ausência de elementos essenciais da argumentação de direito que devem figurar na própria petição (acórdãos do Tribunal de Justiça de 13 de Dezembro de 1990, Comissão/ /Grécia, C-347/88, Colect., p. I-4747, n.º 28, e de 31 de Março de 1992, Comissão/ /Dinamarca, C-52/90, Colect., p. I-2187, n.ºs 17 e segs.).

34 É certo que o texto da petição pode ser alicerçado e completado em pontos específicos por remissões para extractos de documentos anexos à mesma, mas não compete ao Tribunal procurar e identificar, nos anexos, os elementos que poderia considerar como constituindo o fundamento do recurso, uma vez que os anexos têm uma função puramente probatória e instrumental (despachos do Tribunal de Primeira Instância de 24 de Março de 1993, Benzler/Comissão, T-72/92, Colect., p. II-347, n.º 19, e De Hoe/Comissão, já referido, n.º 22).

35 Nestas condições, o Tribunal considera que a petição, tal como foi submetida à sua apreciação, não lhe permite exercer a sua fiscalização jurisdicional sobre o mérito da decisão impugnada e impediu a recorrida de apresentar utilmente a sua defesa quanto a este aspecto.

36 É verdade que a recorrente também contestou, na fase da réplica e durante a audiência, o mérito da fundamentação da decisão impugnada. Todavia, tal fundamento deve ser entendido como novo, uma vez que não pode ser considerado como a ampliação do que consiste na insuficiência de fundamentação, mesmo em virtude da distinção que deve ser operada entre eles (v. n.º 32 *supra*).

37 Ora, resulta do artigo 48.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância que a dedução de fundamentos novos no decurso da instância é proibida, salvo na hipótese, alheia ao caso em apreço, em que tenham origem em elementos de direito e de facto que se tenham revelado durante o processo (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 11 de Dezembro de 1996, Atlanta e o./CE, T-521/93, Colect., p. II-1707, n.º 39).

38 Resulta das considerações que antecedem que o fundamento que consiste na insuficiência de fundamentação da decisão impugnada é o único validamente submetido à apreciação do Tribunal.

Quanto à fundamentação da decisão

Argumentação das partes

39 Na sua petição, a recorrente sustenta que as conclusões expostas na carta n.° 6045, que constituem os fundamentos da decisão impugnada, são contraditórias, equívocas, incoerentes e infundadas. Não indicam de forma objectiva e exacta como foi calculado o montante das despesas não elegíveis. Nesta medida, a decisão impugnada não é conforme às exigências estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão Cipeke/Comissão, já referido.

40 A Comissão terá baseado as suas conclusões em cálculos hipotéticos que, atendendo às despesas relativas à preparação dos cursos, conduzem a valores muito inferiores aos apurados relativamente à média das despesas efectuadas por todos os outros beneficiários da contribuição controvertida. Os cálculos da Comissão quanto à não elegibilidade de determinadas despesas não terão sido efectuados com razoabilidade, como a recorrente já tivera ocasião de sublinhar na sua carta de 26 de Abril de 1994, anexa à petição, da qual constitui parte integrante.

41 Na sua réplica, a recorrente acrescenta que a decisão impugnada não indica nem o modo de cálculo nem as regras seguidas pela Comissão para reduzir a contribuição financeira (acórdãos do Tribunal de Justiça de 4 de Junho de 1992, Consorgan/

/Comissão, C-181/90, Colect., p. I-3557, n.os 15 a 25; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 6 de Dezembro de 1994, Lisrestal e o./Comissão, T-450/93, Colect., p. II-1177, n.° 52).

42 As justificações apresentadas para reduzir o montante da contribuição inicialmente concedida, tal como decorrem das conclusões da missão de controlo e das observações do Estado português, ter-se-ão baseado em meros raciocínios hipotéticos e em presunções, quando é certo que as justificações apresentadas para reduzir o montante da contribuição teriam de estar comprovadas com certeza e com suficiente clareza.

43 A Comissão objecta essencialmente que a recorrente não faz prova do carácter hipotético, inexacto e subjectivo dos cálculos que a Comissão, pelo contrário, elaborou minuciosa e seriamente na sequência da missão de controlo.

44 A carta n.° 6045, cujas conclusões constituem a base da decisão impugnada, como a própria recorrente salienta no n.° 37 da sua petição, precisaria com suficiente clareza e transparência os métodos de cálculo e as regras seguidas, tal como o critério do carácter razoável das despesas, que levaram a Comissão a reduzir a contribuição do Fundo.

45 Esta carta levou ao conhecimento da interessada não apenas o montante total da redução, mas também a lista exacta das rubricas nas quais estas reduções foram efectuadas, os diferentes montantes por rubrica e por empresa subcontratada e o modo de cálculo dessa redução. Finalmente, as reduções efectuadas estão comprovadas com certeza e suficiente clareza, pelo menos na medida em que foi possível fazê-lo, tendo em conta os elementos postos à disposição pela recorrente quando da missão de controlo.

Apreciação do Tribunal

46 Importa liminarmente recordar que, em conformidade com jurisprudência constante, a fundamentação exigida pelo artigo 190.° do Tratado deve revelar de modo claro e inequívoco o raciocínio da instituição autora do acto, de modo a permitir aos interessados conhecer as justificações da medida tomada (acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Abril de 1997, The Irish Farmers Association e o., C-22/94, Colect., p. I-1809, n.° 39; acórdão Lisrestal e o./Comissão, já referido, n.° 52).

47 Acresce que a falta ou insuficiência de fundamentação constitui um fundamento baseado na violação de formalidades essenciais, distinto, como tal, do fundamento que consiste na inexactidão dos fundamentos da decisão impugnada, cuja fiscalização, pelo contrário, incide sobre a apreciação da legalidade desta decisão (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 2 de Outubro de 1996, Vecchi/Comissão, T-356/94, ColectFP, p. II-1251, n.° 82).

48 No caso em apreço, basta constatar que a decisão impugnada, tal como vem explicitada na carta n.° 6045, desenvolve em várias páginas uma exposição circunstanciada dos motivos considerados pela Comissão, com ou sem razão, para justificar a redução das diferentes rubricas das despesas consideradas não elegíveis e das regras de cálculo destas reduções. A recorrente teve assim a possibilidade de tomar conhecimento tanto do montante total da redução como das rubricas em causa, da distribuição das reduções por rubrica e do modo de cálculo destas reduções, em conformidade com os princípios fixados no acórdão Cipeke/Comissão, já referido.

49 Mostra-se, portanto, que a fundamentação da decisão impugnada indica de forma clara e coerente as considerações de facto e de direito de que depende a justificação legal das reduções efectuadas, independentemente do mérito dessas considerações que, como foi dito, não depende da fiscalização do carácter suficiente da fundamentação, mas sim da apreciação do mérito do litígio.

50 Nestas condições, há que rejeitar por improcedente o fundamento que consiste na insuficiência de fundamentação da decisão impugnada.

51 Daqui resulta que deve ser negado provimento ao recurso.

Quanto às despesas

52 Nos termos do artigo 87.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a recorrente ficado vencida e a Comissão pedido a sua condenação nas despesas, há que condenar esta nas despesas, incluindo as relativas ao processo de medidas provisórias.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Terceira Secção)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) A recorrente é condenada nas despesas da instância, incluindo as relativas ao processo de medidas provisórias.

Vesterdorf Briët Potocki

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 7 de Novembro de 1997.

O secretário O presidente

H. Jung B. Vesterdorf