CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA
apresentadas em 16 de Junho de 1987

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. Pelo presente recurso, o Reino Unido pretende obter a anulação da Decisão C(84) 1941 da Comissão, de 19 de Dezembro de 1984, na medida em que esta reduziu em 13 083 004 UKL os apoios concedidos pelo Fundo Social Europeu àquele Estado-membro, relativamente aos pedidos de comparticipação apresentados no âmbito de um conjunto de medidas destinadas a jovens com menos de 25 anos.

2. É útil relembrar os antecedentes normativos e factuais da decisão litigiosa, dado que as partes divergem, nomeadamente, sobre a interpretação a dar aos primeiros e quanto ao relevo que merecem os segundos.

I — O quadro normativo do recurso

3. O papel do Fundo Social Europeu foi reformulado pela Decisão 83/516/CEE do Conselho, de 17 de Outubro de 1983 [1]. A referida decisão atribuiu ao fundo, em especial, a missão de incentivar a execução de políticas de formação profissional e de promoção do emprego, reservando um lugar particularmente importante às acções em favor dos jovens com menos de 25 anos; nela se estabeleceram, também, diversas regras sobre o cálculo das contribuições do fundo (em percentagem das despesas elegíveis ou através de montantes fixos) e sobre a simplificação das normas processuais aplicáveis.

4. Em aplicação desta decisão, o Conselho aprovou o Regulamento n.° 2950/83, de 17 de Outubro de 1983 [2], onde se identificam as despesas elegíveis (entre outras, as que se destinam a apoiar a contratação de jovens com menos de 25 anos à procura de emprego e de desempregados de longa duração, por um período máximo de 12 meses) e se estabelece qual a contribuição do fundo para esses projectos (15 % do salário médio bruto dos trabalhadores da indústria dos Estados-membros em causa); à Comissão ficou a caber, em cada ano, a determinação dos montantes a conceder, no exercício seguinte, por pessoa e por unidade de tempo, a cada Estado-membro.

5. Com base nos referidos actos do Conselho, a Comissão adoptou a Decisão 83/621/CEE, de 30 de Novembro de 1983 [3], na qual fixou o montante a conceder pelo fundo durante o exercício de 1984, por pessoa e por semana, para as despesas de apoio ao emprego, cabendo ao Reino Unido a importância de 19,50 UKL.

6. Finalmente, em 10 de Janeiro de 1984, a Comissão fez publicar as suas «orientações» para a gestão do Fundo Social Europeu nos exercícios de 1984 a 1986 [4], tal como prescrevia o artigo 6.° da Decisão 83/516/CEE, inicialmente referida.

1 — JO L 289 de 22. 10. 1983, p. 38.

2 — JO L 289, de 22. 10. 1983, p. 1.

3 — JO L 350, de 13. 12. 1983, p. 25.

4 — JO C 5, de 10. 1. 1984, p. 2.

II — Os antecedentes do litígio

7. Em 13 de Março de 1984, o Reino Unido apresentou os seus pedidos de comparticipação relativamente às despesas a realizar em 1984.

8. Após análise pelo Comité Consultivo, a Comissão tomou posição sobre a maior parte destes e dos demais pedidos apresentados pelos outros Estados-membros, em 23 de Julho de 1984 [Decisão COM(84) 1076, comunicada aos Estados-membros em Agosto de 1984]; fê-lo, no entanto, de molde a desencadear a contestação do Reino Unido, relativamente a dois aspectos.

9. Em primeiro lugar, por não terem sido considerados um certo número de pedidos, entre eles os relativos ao chamado «Community Programme» (programa de solidariedade), gerido pela «Manpower Services Commission», visando a criação de empregos suplementares e temporários, a tempo inteiro e a tempo parcial, destinados a desempregados de longa duração e a jovens com menos de 25 anos, bem como certos projectos similares de responsabilidade das autoridades locais.

10. Em segundo lugar, por causa de uma nota que acompanhava a decisão e nos termos da qual os montantes concedidos para os empregos a tempo parcial seriam reduzidos, no momento do pagamento, na proporção do número de horas de trabalho realmente prestadas.

11. Após troca de correspondência entre o Ministério do Trabalho britânico e a Comissão, esta tomou, em 19 de Dezembro de 1984, uma nova decisão — Decisão COM(84) 1941 — substituindo a anteriormente contestada e incluindo novos cálculos dos apoios a prestar. A decisão veio contemplar o programa de solidariedade e os programas similares, anteriormente omitidos, mas a taxa do montante fixo foi reduzida para metade no que respeita aos empregos a tempo parcial, em aplicação da regra já contestada da redução proporcional (50 % para os empregos a meio tempo). Em termos financeiros, a Comissão rejeitou como inelegíveis, partes dos projectos apresentados num total de 13 083 004 UKL.

12. Foi por não se conformar com esta última decisão que o Reino Unido recorreu ao Tribunal.

III — Os fundamentos do recurso

13. O recurso do Reino Unido baseia-se em sete fundamentos, bem distintos ou aparentados entre si, que se acham enunciados no relatório para a audiência.

14. Parecendo desnecessário repetir aqui essa enumeração, passemos a analisá-los em detalhe, sem nisso seguir, rigorosamente, a ordenação que lhes foi dada pelo recorrente.

1. *A retroactividade da decisão impugnada*

15. O Governo britânico sustenta, em primeiro lugar, que a decisão em causa se traduziu na aplicação retroactiva de um novo critério de contribuição do fundo, razão pela qual teriam sido violados «os direitos e a confiança legítima do Reino Unido».

16. Comecemos por testar a consistência da premissa invocada.

17. Sob a ideia-força da aplicação retroactiva, o recorrente avança três ordens de considerações: em primeiro lugar, a errada interpretação da unidade de tempo adoptada pela Comissão na decisão de 30 de Novembro de 1983 — a *semana* — como uma semana de trabalho a tempo completo, ponto de partida para justificar as reduções efectuadas pela decisão impugnada para os empregos a tempo parcial; em segundo lugar, o facto de se tratar de uma regra nova, relativamente à prática anterior e à regulamentação existente; finalmente, a alegação de que tal regra carecia de justificação, dado que as pessoas que trabalham a tempo parcial são susceptíveis de receber uma formação profissional durante o resto da semana.

18. O seu simples enunciado torna patente que o primeiro e o terceiro pontos têm autonomia relativamente à questão da retroactividade; respeitemos, porém, em parte, a sistematização preferida pelo Governo recorrente e retomada no relatório para a audiência, para que a análise possa seguir-se com mais facilidade.

a) *A definição de «semana» como semana de trabalho a tempo completo*

19. Para o Reino Unido, tendo a Decisão 83/621/CEE de 30 de Novembro de 1983, adoptado a «semana» como unidade de tempo, sem fazer qualquer referência ao número de horas de trabalho prestadas, não teriam fundamento as reduções operadas para os empregos a tempo parcial.

20. A Comissão sustenta, pelo contrário, que tinha todo o direito de concretizar a noção de semana como o fez. Lembrou, em seu apoio, que, nos termos do n.° 1, do artigo 2, do Regulamento n.° 2950/83, a contribuição do fundo é determinada por uma percentagem fixa (15 %) do salário médio bruto na indústria do Estado-membro em causa, o que deixaria claro ter o Conselho pretendido ligar aquele montante aos proventos reais, que são, evidentemente, função do número de horas de trabalho. O Reino Unido teria tido conhecimento do correspondente método de cálculo desde 26 de Setembro de 1983, através de carta enviada ao respectivo representante permanente. O referido método consistiria em considerar os vencimentos médios brutos por hora em cada Estado-membro e multiplicá-los pela duração média semanal do trabalho, a fim de obter os vencimentos médios semanais. Ora, constatando-se que a duração média do trabalho na Comunidade é de 40 horas, haveria de ser com base nela que os pagamentos proporcionais deveriam efectuar-se. Não tendo contestado este procedimento a propósito das decisões 83/621/CEE, de 30 de Novembro de 1983, e 84/429/CEE, de 27 de Julho de 1984, não poderia agora o Reino Unido defender a irrelevância deste método para estabelecer a contribuição do fundo.

21. Para justificar as reduções efectuadas, a Comissão salienta, ainda, que existe uma permanente desproporção entre os pedidos de financiamento apresentados e os créditos disponíveis pelo fundo, razão pela qual foi necessário estabelecer uma lista de prioridades (por exemplo, 75 % dos recursos estariam actualmente reservados para programas a favor de jovens com menos de 25 anos), bem como em execução das «orientações» definidas para 1984-1986, reduzir as contribuições para as actividades a tempo parcial.

22. Tudo está em saber se, depois de concretizar, na Decisão 83/621/CEE, de 30 de Novembro de 1983, a *unidade de tempo* a que se refere o n.° 2 do artigo 2.° do Regulamento n.° 2950/83, como sendo a *semana*, a Comissão poderia, legitimamente, definir esta unidade de tempo como uma *semana de trabalho a templo completo.*

23. Parece evidente que, ao optar, no n.° 2 do artigo 2.° do Regulamento n.° 2950/83, pela expressão «unidade de tempo», o Conselho, de caso pensado, deixou à Comissão a incumbência de a concretizar. E, se aceitarmos que a Comissão tinha esse poder (que aliás veio a ser materializado na citada Decisão 83/621/CEE, de forma a ser aceite pelo Reino Unido) não se vê que existam obstáculos a que a Comissão particularize ainda mais qual a unidade de tempo em causa (no caso, uma semana de trabalho a tempo completo, isto é, 40 horas).

24. Por outro lado, repare-se que o que é contestado não é o método de cálculo do salário médio bruto na indústria que serve de base para determinar os montantes das contribuições a conceder, mediante a aplicação da percentagem fixada, mas sim a conexão, alegada pela Comissão, entre aquele método e a fixação *in concreto* dos montantes de financiamento, tendente a demonstrar que o Reino Unido tinha a obrigação de saber que o número de horas era um elemento decisivo. De facto, a metodologia adoptada é razoável, era conhecida do recorrente desde Setembro de 1983 e este não a contesta. Mas será correcta aquela conexão?

25. Na réplica, afirma-se simplesmente que a inexistência de anteriores reduções para trabalho a tempo parcial atesta a irrelevância da conexão. A Comissão, por seu turno, chama a atenção, nomeadamente, para o facto de a utilização de uma percentagem criar necessariamente uma ligação entre os salários (baseados nas horas prestadas correspondentes a uma semana de trabalho a tempo completo) e o montante da contribuição do fundo.

26. Abstraindo, por ora, da ausência de exemplos de redução, quer-nos parecer que a posição da Comissão é, em si mesma, corroborada pela lógica: se, para o cálculo dos 15 % do salário médio bruto da indústria em causa, se recorreu à unidade de trabalho de 40 horas por semana, não é de estranhar que o montante concreto recebido, por pessoa e por semana, dependa do vencimento médio por hora e do número de horas de trabalho por semana.

27. Tenha-se em conta que o método de cálculo dos vencimentos médios semanais utilizado pela Comissão para os efeitos do artigo 2.° do Regulamento n.° 2950/83 assenta na determinação dos vencimentos médios *horários* multiplicados pela duração média semanal do trabalho. Quer dizer: o valor da unidade de tempo *hora* (de trabalho) é fundamental, resultando o valor da unidade de tempo *semana* (de trabalho) do somatório dos valores correspondentes ao número médio de *horas de trabalho* nos vários países.

28. Ao contrário do que parece pensar o Reino Unido, a noção de semana nunca foi, pois, considerada pela Comissão como uma *unidade de tempo bruta* (isto é, a quantidade de tempo decorrente entre as 0 horas de segunda-feira e as 24 horas de domingo), mas

como unidade de cálculo, função directa do número de horas de trabalho.

29. A redução dos financiamentos em proporção da duração do trabalho semanal é, aliás, razoável, não parecendo que mereça o mesmo tratamento uma experiência de trabalho ou de formação adquirida durante uma semana de 40 horas ou durante uma de 10 horas. Ademais, parece tudo menos desrazoável que os programas de trabalho a tempo parcial sejam objecto de redução das contribuições, com base no mesmo método de cálculo utilizado para determinar os montantes das ajudas no caso de empregos a tempo completo, isto é, em função do número de horas de trabalho efectivas.

30. O que precede permite-nos, assim, concluir que, ao definir a unidade de tempo «semana» como uma semana de trabalho a tempo completo, a Comissão não cometeu uma ilegalidade, sendo essa interpretação compatível com os termos regulamentares e estando, além disso, de acordo com os imperativos de boa administração das finanças comunitárias.

31. Sustentar que a Comissão não teria o poder de introduzir reduções proporcionais para os projectos de trabalho a tempo parcial ou pretender (como parece fazer a certa altura o Reino Unido) que a regra aplicável seria, necessariamente, a de a comparticipação do fundo corresponder pura e simplesmente à participação financeira dos poderes públicos nacionais equivaleria a recusar à Comissão o exercício do poder discricionário que lhe cabe na gestão do Fundo Social Europeu, tal como decorre do artigo 124.° do Tratado e dos poderes atribuídos à Comissão pelo Regulamento n.° 2950/83 (em especial pelos artigos 1.°, n.° 2, 4.°, n.os 2 e 3, 6.°, n.° 1, 7.°, 8.° e 9.°) e foi já implicitamente reconhecido pelo Tribunal em acórdão de 1982 [5].

b) *A falta de justificação da medida*

32. Quanto à alegação do recorrente, quase nada desenvolvida, de que a decisão da Comissão era injustificada, uma vez que os trabalhadores a tempo parcial poderiam receber formação profissional no resto do tempo disponível, não parece procedente.

33. Com efeito, não custa aceitar que, como alega a Comissão, a sua decisão se justifica no quadro de uma gestão e utilização eficazes do Fundo Social Europeu.

34. Por outro lado, a Comissão opõe ao Reino Unido o disposto no n.° 2 do artigo 2.° da Decisão 83/673/CEE da Comissão, de 22 de Dezembro de 1983, relativa à gestão do Fundo Social Europeu [6].

35. Segundo a referida disposição, que precedeu cerca de três meses a data-limite para apresentação dos pedidos de financiamento para 1984, «cada pedido só pode referir-se a um único ponto das orientações para a gestão do fundo, ponto que determina a prioridade das acções».

36. Envolvendo uma referência à possibilidade de cumulação de auxílios para experiência profissional e para formação, parece, assim, desprovido de sentido o argumento invocado, uma vez que o que está em jogo no presente processo é apenas o montante

5 — Acórdão de 26 de Maio de 1982, processo 44/81, República Federal da Alemanha/Comissão, Recueil, p. 1855, 1877, ponto 15.

6 — JO L 377 de 31. 12. 1983, p. 1.

outorgado para uma dessas finalidades (a experiência profissional).

37. Mas, não resultará de outras causas a ilegalidade do comportamento da Comissão?

c) *A novidade da regra relativamente à prática e à regulamentação existente*

38. Já vimos que, em nosso entender, a Comissão podia, em abstracto, ter adoptado a regra impugnada. Sustenta, no entanto, o Reino Unido que, mesmo que assim fosse, não a poderia ter aplicado retroactivamente: nem a prática, nem a regulamentação teriam permitido antever as reduções operadas.

39. Atentemos, primeiro, na *prática.*

40. Não pode deixar de registar-se, a seu propósito, a forma, no mínimo precipitada, como a Comissão pleiteou.

41. Tendo começado por insistir, na contestação e na tréplica, que a sua prática anterior fora sempre no sentido de fazer depender os montantes das comparticipações do número de horas de trabalho realmente prestadas, a recorrida foi, sucessivamente, atenuando o argumento.

42. Logo na tréplica, começou por reconhecer que só recentemente os Estados-membros haviam começado a apresentar ao FSE programas respeitantes a empregos a tempo parcial.

43. Pensou ainda a Comissão poder fornecer um exemplo anterior de redução para trabalho a tempo parcial através de um projecto apresentado em 1983 pelo Reino Unido. A irrelevância do precedente foi, no entanto, plenamente posta em evidência pelo Reino Unido em anexo à réplica: no referido projecto, não houve reduções para empregos a tempo parcial, mas sim repartição dos custos por várias modalidades de ajudas para diferentes finalidades.

44. O único caso que a Comissão reconheceu, na tréplica, não ter dado origem a reduções de pagamento, ao contrário do que deveria ter acontecido, atribuiu-o ela a um erro de interpretação das disposições aplicáveis (na altura, ainda, o Regulamento n.° 3039/78), que não se teria repetido.

45. Solicitada pelo Tribunal, a Comissão procedeu a um novo exame dos processos anteriores, descobrindo então três projectos em que não se procedeu a qualquer redução para trabalho a tempo parcial.

46. Isso levou-a a desistir, antes da audiência, de toda a argumentação relativa a este ponto.

47. Veremos adiante qual o relevo a dar ao problema.

48. Para o recorrente, a *regulamentação* seria igualmente elucidativa. Desde logo, nas orientações da Comissão para a gestão do Fundo Social Europeu nos exercícios de 1984 a 1986, nenhuma indicação relativa ao número de horas teria sido incluída. Depois, do confronto entre as decisões

83/621/CEE, de 30 de Novembro de 1983, e 84/429/CEE, de 27 de Julho de 1984, resultaria que, ao contrário do que escrevera a Comissão numa nota de 19 de Dezembro de 1984, dirigida ao Comité Consultivo do Fundo, se tinha derrogado com a regra anterior: foi só na Decisão 84/429/CEE (relativa ao exercício de 1985) que a unidade de tempo semana foi definida como equivalente a 40 horas e que foram mencionadas reduções proporcionais para os empregos a tempo parcial; por outro lado, só na Decisão COM(84) 1941, de 19 de Dezembro de 1984, que veio substituir a de 23 de Julho de 1984, é que a redução para os empregos a tempo parcial foi, pela primeira vez, operada e anunciada relativamente aos projectos de 1984.

49. Ponderemos sobre estas posições.

50. Parece assente que a primeira vez em que expressamente se formulou a regra em causa (montantes fixos de contribuição para a semana de trabalho a tempo completo e reduções proporcionais para os empregos a tempo parcial) foi na nota que acompanhava a Decisão C(84) 1016, de 23 de Julho de 1984. Lembre-se que se tratava da decisão pela qual a Comissão inicialmente se pronunciou, com 10 dias de atraso, sobre a generalidade dos pedidos de financiamento para o exercício de 1984 (ver artigo 4.°, n.° 2, e artigo 10.°, n.° 4, do Regulamento n.° 2950/85) e que aplicava a Decisão 83/621/CEE, de 30 de Novembro de 1983 (a qual fixava em 19,50 UKL por pessoa e por semana a importância a considerar para o Reino Unido). De facto, na Decisão 83/621/CEE nada se prescrevia sobre o assunto, ao contrário do que veio a fazer-se na decisão equivalente para o exercício de 1985 (Decisão 84/429/CEE, de 27 de Julho de 1984); nesta última, retomou-se o essencial da nota contida na decisão de 23 de Julho, ao escrever-se, no artigo 2.°, que, «no caso de empregos a tempo parcial, os montantes são calculados proporcionalmente ao número de horas prestadas, com base em 40 horas por semana».

51. Não poderá, porém, dizer-se que a regra da redução para trabalho a tempo parcial estava já implícita na regulamentação anterior, de modo que não terá havido qualquer aplicação retroactiva?

52. É o que sustenta a Comissão, que opõe ao Reino Unido as considerações seguintes:

1) na nota de 19 de Dezembro de 1984, dirigida ao Comité Consultivo, não se anunciava uma decisão inovadora; apenas se teria pretendido precisar o alcance da decisão impugnada, explicitando-se a interpretação da Decisão 83/621/CEE segundo uma regra que parecia evidente e, ademais, era utilizada para o cálculo dos montantes fixos;

2) sobre o facto de só na Decisão 84/429/CEE se enunciar expressamente a regra questionada, a Comissão começou por apresentar um argumento inexacto: depois de alegar que fora a atitude do Reino Unido que motivara a inclusão explícita dessa regra, admitiu [confrontada com a afirmação do Reino Unido de que a ignorava antes da Decisão COM(84) 1076, e que só dela tomara conhecimento depois de adoptada a Decisão 84/429/CEE] que não fora essa a causa, mas antes a forma como o Reino Unido apresentara os seus pedidos para 1984, requerendo um montante correspondente a empregos a tempo completo para pro-

jectos de criação de emprego a tempo parcial, e tornando, assim, conveniente dissipar quaisquer dúvidas para o ano de 1985;

3) finalmente, a Comissão veio lembrar que, nos formulários previstos na Decisão 84/673/CEE, já era requerida explicitamente uma indicação sobre o número de horas prestadas; que, em Julho de 1984 [Decisão COM(84) 1076, de 23 de Julho], anunciara claramente a intenção de efectuar reduções para os projectos a tempo parcial; e que o método de cálculo, explicado desde Setembro de 1983 aos Estados-membros, decorria logicamente dos termos do artigo 2.° do Regulamento n.° 2950/83, que, aliás, neste ponto, mais não fazia do que retomar a solução já consagrada no Regulamento n.° 3039/78.

53. Os elementos disponíveis — em particular as três circunstâncias invocadas em último lugar pela Comissão, aliadas às considerações que tecemos no número anterior — levam-nos, efectivamente, a admitir que a regra aplicada não era rigorosamente «nova», que já estava contida implicitamente na regulamentação vigente e que, na altura em que foi tomada a decisão impugnada, o recorrente a conhecia e tinha sido prevenido da sua aplicação.

54. O reconhecimento deste facto tem, contudo, duas faces.

55. Ele significa, por um lado, que não havia, na regulamentação em vigor, regra, explícita ou implícita, que obrigasse ao reembolso integral.

56. Mas significa, também, por outro lado, que a regra da redução proporcional não era clara, expressa e inequívoca, apenas se devendo extrair, por via interpretativa, dos textos aplicáveis.

57. A situação regulamentar era, ao fim e ao cabo, compatível com interpretações diferentes, estando, em derradeira análise, na dependência do entendimento que a Comissão perfilhasse, no uso do poder discricionário que lhe é reconhecido na gestão do Fundo Social Europeu.

58. A prova disso está em que a Comissão começou por preferir, relativamente aos projectos de trabalho a tempo parcial, uma solução diferente da que veio a adoptar em 1984, por isso se não encontrando exemplos de redução proporcional das contribuições.

59. Em face do que já se disse, é muito duvidoso que aquela fosse uma solução razoável e lógica, em si e no contexto regulamentar em presença.

60. Foi, porém, essa a solução praticada (ainda que em casos contados) até ao momento em que a própria pressão da escassez dos recursos financeiros, face ao volume de pedidos de financiamento, tornou ainda mais evidente a necessidade de proceder a reduções.

61. A Comissão anunciou-as em 23 de Julho de 1984, antes portanto de as ter consumado na decisão de 19 de Dezembro.

62. Fê-lo, porém, depois de o Reino Unido — e os restantes Estados-membros — terem elaborado os respectivos projectos e apresentado os pedidos de financiamento relativos ao ano de 1984.

63. Não configurarão estas circunstâncias um caso de violação da confiança legítima

do Reino Unido na decisão a esperar da Comissão, de molde a tornar a que foi tomada susceptível de anulação?

64. É o que veremos de seguida.

2. *Violação dos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima*

65. Segundo o Governo britânico, a forma como foi adoptada e posta em execução, pela primeira vez, a regra relativa aos empregos a tempo parcial não teria permitido aos Estados-membros prever a extensão dos seus direitos à intervenção do fundo, deixando-os na incerteza até Janeiro de 1985. Esta violação das exigências da segurança jurídica seria particularmente grave quanto a uma medida susceptível de conduzir à privação de um Estado-membro do pagamento de um apoio financeiro por aquele pretendido.

66. Por outro lado, entende o Governo britânico que os autores dos pedidos de financiamento têm o direito de obter a contribuição do fundo para os projectos elegíveis que forem classificados como prioritários. Em seu entender, a Comissão não disporia de um poder de apreciação que lhe permitisse rejeitar os pedidos que satisfaçam aos critérios previstos. Em caso de insuficiência dos recursos disponíveis, à Comissão imcumbiria aprovar, em primeiro lugar, os pedidos prioritários e aplicar-lhes, em seguida, as reduções necessárias de modo linear. Só assim os Estados-membros e outros candidatos aos fundos comunitários para projectos elegíveis e prioritários poderiam ver satisfeita a sua legítima confiança nas contribuições do fundo e adoptar, em conformidade, os seus próprios compromissos financeiros.

67. Em particular, é de chamar a atenção para o facto de, no próprio momento da elaboração e apresentação dos pedidos, a regra da redução para trabalho a tempo parcial nunca ter sido explicitada nem sequer anunciada pela Comissão (isso só veio a acontecer na decisão de 23 de Julho de 1984). Pelo contrário, segundo o Reino Unido, a ausência de casos anteriores de redução permitiria esperar da Comissão um outro comportamento.

68. Ora, isto seria particularmente importante para a estratégia de qualquer Estado-membro na elaboração dos seus pedidos, uma vez que lhe precludiria a oportunidade de compensar com outros pedidos as reduções que lhe fosse possível prever.

69. Confessamos que são estas últimas considerações as que mais nos impressionam no contexto geral da argumentação do Reino Unido.

70. Apesar dos comportamentos contraditórios da Comissão e das fragilidades daí resultantes para a respectiva posição, algumas circunstâncias há, contudo, susceptíveis de anular a convicção que dos argumentos do recorrente possa resultar no sentido de ter sido violada uma confiança merecedora de tutela.

71. a) Em primeiro lugar, como salienta a Comissão, não poderá existir qualquer certeza quanto à contribuição do fundo antes da decisão definitiva de aprovação de um determinado montante. Esta aprovação não releva de um sistema de quotas nacionais, antes depende de um certo número de elementos imprevisíveis para o Estado-membro autor do pedido: o número total de pedidos dos Estados-membros no seu conjunto, a proporção dos pedidos declarados inadmissíveis ou ineligíveis, a proporção de pedidos

prioritários de acordo com as orientações aprovadas e os efeitos da aplicação do sistema de reduções lineares e ponderadas, constante do n.° 6 das orientações para 1984 a 1986, aplicável sempre que os créditos disponíveis não permitam financiar integralmente os pedidos elegíveis.

72. Isto quer dizer que, independentemente da razoabilidade de financiar certos tipos de despesas (designadamente projectos de trabalho a tempo parcial como se fossem de tempo completo), nenhuma expectativa suficientemente fundada pode resultar da apresentação de um pedido e da sua elegibilidade quanto a um montante determinado de financiamento (ainda que possa haver a expectativa de uma *certa ajuda* do fundo).

73. b) Isso mesmo está patente no processo de intervenção do fundo, que a Comissão nos explica na sua resposta à petição de recurso: entregue que seja um pedido de financiamento, se a Comissão conclui que ele é admissível e elegível (isto é, que preenche as condições de forma e de fundo), ela decide logo atribuir-lhe uma comparticipação; um adiantamento de 50 % (ou de 30 % em casos excepcionais) é pago imediatamente para os projectos já lançados ou então na data de início dos trabalhos; o saldo é pago na altura da recepção do pedido de pagamento definitivo, acompanhado de um relatório detalhado sobre o conteúdo, os resultados e os aspectos financeiros da acção em causa (ver artigo 3.° da Decisão 83/516/CEE e artigo 5.° do Regulamento n.° 2950/83).

74. c) Por outro lado, deve reconhecer-se que a regra das contribuições proporcionais tem como resultado aumentar a eficácia da intervenção do Fundo Social Europeu, permitindo-lhe reafectar a outras acções os montantes não utilizados em virtude da diferença entre as horas de trabalho efectivas e o horário da semana a tempo completo. Estas acções podem muito bem — como lembra a Comissão — situar-se no país que apresentou os projectos de tempo parcial (no caso, o Reino Unido) sem que, por isso, o país em causa saia prejudicado. Os valores dos pedidos são, como regra, excedentários relativamente aos recursos, pelo que aquela reafectação dificilmente deixará de fazer-se.

75. d) Para bem avaliar da consistência da segurança jurídica pretensamente violada ou da confiança legítima alegadamente frustrada, é oportuno lembrar, também, que os formulários usados para a apresentação dos pedidos de comparticipação, incluindo os formulários previstos na Decisão 83/673/CEE para o exercício de 1984, exigem a indicação do número de horas por semana de todos os participantes em cada acção. Não nos parece suficientemente convincente a alegação do Reino Unido de que tal indicação não teria nada a ver com o montante das comparticipações, destinando-se apenas a instruir a análise do projecto para avaliar da sua elegibilidade.

76. Apesar da prática em contrário, estamos em crer que sempre daí seria possível a um observador medianamente atento extrair uma suspeita diferente quanto ao futuro comportamento da Comissão, de mais a mais em período de agravamento das condições financeiras dos fundos comunitários.

77. e) Já dissertámos sobre a razoabilidade e a lógica da regra de redução — em si mesma e em relação ao seu contexto. Não repugna, por isso, considerar a sua aplicação como abstractamente previsível.

78. Ora, o certo é que, depois de para tal ter sido solicitado, o Reino Unido prestou informações ao Tribunal sobre a prática por ele seguida no que respeita ao cálculo das ajudas nacionais e locais para os empregos a tempo parcial.

79. Não obstante a subtileza da argumentação, que procura inverter as relações de causa-efeito, resulta de tais informações, com mediana clareza, a ligação estabelecida pelo Reino Unido, quanto às comparticipações nacionais, entre ajudas, salários e tempo de trabalho.

80. A lógica é a mesma e é de admirar que, nesse contexto, apenas suscite expectativas contrárias a parte dos programas financiada pela Comunidade.

81. f) Tenha-se, finalmente, em conta que: dois outros Estados-membros, nas mesmas condições, aceitaram, no mesmo ano, as reduções aplicadas pela Comissão; quando foi tomada a decisão final sobre os projectos a tempo parcial, a regra de redução proporcional já tinha sido anunciada expressamente [Decisão COM(84) 1076, de 23 de Julho de 1984], sem que fosse formalmente impugnada; tendo o Reino Unido invocado, em seu apoio, o já citado acórdão do Tribunal no processo 44/81, República Federal da Alemanha/Comissão, a Comissão demonstrou, quanto a nós suficientemente, a sua irrelevância para solução do presente recurso.

82. Por tudo o que precede, somos de opinião que, não obstante a ausência de disposição regulamentar expressa e a prática anterior da Comissão relativamente a três casos que não deram lugar a reduções proporcionais, a decisão impugnada não violou as exigências de segurança jurídica ou de confiança legítima do recorrente em termos tais que se justifique, por esse facto, a sua anulação.

83. Ademais, não nos parece documentado que daí tenha resultado um prejuízo indevido para o recorrente.

84. As condições bastante estreitas em que o Tribunal tem reconhecido relevo à violação da confiança legítima, mesmo em relação a actos legislativos retroactivos, confortam-nos neste entendimento [7].

85. Diferente é, porém, a nossa conclusão quanto a outro dos fundamentos do recurso.

86. Vejamos.

3. *A omissão da consulta ao Comité Consultivo*

87. O Governo britânico alega que a Comissão omitiu a consulta ao Comité do Fundo (instituído pelo artigo 124.° do Tratado), contrariando, assim, o disposto no n.° 1 do artigo 1.° da Decisão do 83/517/CEE do Conselho, de 17 de Outubro de 1983, relativa ao Estatuto do Comité do Fundo Social Europeu [8].

88. A Comissão teria consultado o comité sobre os pedidos de financiamento relativos ao exercício de 1984, mas nunca o teria

7 — Ver, por particularmente impressivos, os acórdãos de 25 de Janeiro de 1979, Racke, processo 98/78, Recueil, p. 69, 86-87, e Decker, processo 99/78, Recueil, p. 101, 111-112; e os acórdãos de 30 de Setembro de 1982, Roquette Frères, processo 110/81, Recueil, p. 3159, 3178-3182, e Tunnel Refineries, processo 114/81, p. 3189, 3206-3209.

8 — JO L 289, de 22. 10. 1983, p. 42.

consultado sobre a regra aplicável aos empregos a tempo parcial, quer no respeitante ao exercício de 1984 quer ao de 1985.

89. A Comissão admite, por seu lado, não ter pedido expressamente o parecer do comité sobre a regra em causa, mas sustenta que tal seria desnecessário porquanto o comité conhecia já perfeitamente o método de cálculo dos pagamentos fixos baseado num certo de número de horas por semana.

90. A Comissão não contesta, porém, nem a obrigação de consulta, nem o carácter essencial de tal formalidade.

91. Com efeito, o artigo 1.° da Decisão 83/517/CEE é peremptório na definição da competência do comité («O comité emite parecer sobre...»), sem que alguma condição limitativa seja acrescentada a qualquer das rubricas sobre as quais o seu parecer é, formalmente, exigido.

92. Entre essas rubricas estão não só «os pedidos de contribuição do fundo» [n.° 1, alínea e)], mas também «as decisões de aplicação das disposições que regem as funções e o funcionamento do fundo» [alínea b)] e «as orientações para a gestão do fundo» [alínea c)].

93. Ora, se é certo que a Comissão submeteu os vários pedidos de financiamento ao parecer do comité em 22 de Julho de 1984, a verdade é que — como informou o Reino Unido em resposta a uma pergunta do Tribunal, sem ser contestado pela Comissão — as propostas então apresentadas respeitavam à *totalidade dos montantes* pedidos.

94. Nenhuma referência foi então feita à eventual redução ulterior dos montantes para os casos de tempo parcial, a qual só aparece na decisão de 23 de Julho.

95. A Comissão foi mesmo ao ponto de aceitar, ainda que de forma insinuada, na versão inicial da sua defesa, que «os serviços da Comissão terão podido dar passageiramente a impressão do contrário» (isto é, de que não haveria reduções) «no comité do fundo antes da decisão de Julho de 1984».

96. Quer dizer: mesmo conhecendo, como diz a Comissão, o método de cálculo dos montantes fixos, nada, no modo como lhe foram submetidos os pedidos, chamava a atenção do comité para o tratamento que poderia vir a ser-lhes dado e para a necessidade de sobre ele emitir parecer.

97. Tanto mais que a prática anterior não comportava casos de redução para trabalho a tempo parcial e que, portanto, uma nova prática iria inaugurar-se.

98. Quer esta prática tenha sido decidida pela Comissão antes, quer o tenha sido depois da consulta de 22 de Junho, quer-nos parecer que este ponto deveria ter sido expressa e claramente submetido ao comité.

99. Este é, aliás, composto, além de um membro da Comissão, que preside, por representantes dos Estados-membros e das organizações de trabalhadores e de empregadores. Podem, assim, uns e outros conhecer as intenções da Comissão e exprimir aí os seus pontos de vista. Daí a sua importância e o seu carácter primordial.

100. É certo que o parecer não é vinculativo e a Comissão dele se pode afastar. Mas, então, deve informar o comité, no prazo de 40 dias, das razões que motivaram a sua decisão (artigo 14.° da Decisão 83/517/CEE).

101. Não tem, por isso, qualquer sentido invocar, no caso, esta circunstância — como faz a Comissão — uma vez que o comité não foi adequadamente consultado. E, não o tendo sido, não teve a Comissão sequer oportunidade de se afastar do seu hipotético parecer.

102. Ao fim e ao cabo, o comité só foi informado da aplicação da regra das reduções pela nota de 19 de Dezembro de 1984, contemporânea da decisão impugnada. Surpreendentemente, a referida nota está redigida em termos que dão a entender ter-se a Comissão afastado do parecer do comité, o que, como vimos, não aconteceu.

103. Cremos, pois, que a omissão da consulta ao comité do fundo representa a preterição de uma formalidade essencial e é um vício grave que acarreta a nulidade da decisão por ele afectada.

104. A invocação dos acórdãos Roquette Frères [9], e Maizena [10], a este propósito, não é inteiramente pertinente, uma vez que ambos se pronunciaram sobre a omissão da consulta do Parlamento, pelo Conselho, no âmbito do processo legislativo; mas deles se pode, não obstante, inferir o valor de formalidade essencial das consultas previstas no direito comunitário e a importância dos pareceres que devem ser emitidos em consequência.

4. Vícios de forma, aplicação defeituosa do direito e fundamentação insuficiente

105. A alegação do Reino Unido sob estas três epígrafes parece-nos francamente pouco convicta e pouco convincente: em todas elas, o recorrente limita-se a fazer a afirmação da violação, sem fornecer explicação cabal sobre a forma como tal infracção se teria concretizado.

106. Quanto à primeira, o Reino Unido tem em vista pretensas irregularidades formais de vários dos actos da Comissão, incluindo a decisão impugnada; perante a argumentação da recorrida, o Reino Unido não precisou em que consistiria a violação (só a da decisão impugnada seria, aliás, relevante, no contexto do recurso), pelo que não deve ser reconhecido fundamento à alegação.

107. Quanto à segunda, nada demonstra — ao contrário do que pretende o Reino Unido, sem fundamentar convenientemente — que as reduções operadas não estejam de acordo com o método de cálculo anunciado pela Comissão.

108. Quanto à terceira, a decisão impugnada indica com clareza a razão da redução e o respectivo método.

9 — Acórdão de 29 de Octubro de 1980, processo 138/79, Recueil, p. 3333, 3360 e 3361.

10 — Acórdão de 29 de Octubro de 1980, processo 139/79, Recueil, p. 3393, 3424 e 3425.

IV — Conclusão

109. Nestes termos concluímos propondo-vos que deis provimento ao recurso, anulando a Decisão COM(84) 1941, da Comissão, por violação de uma formalidade essencial, dado ter sido omitida a consulta ao Comité do Fundo Social Europeu.

110. Nos termos do artigo 65.°, n.° 2, do Regulamento Processual, deverá a Comissão ser condenada nas despesas.