CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
JÁN MAZÁK
apresentadas em 29 de Março de 2007 [1]

I — Introdução

1. A questão principal a apreciar no presente processo consiste em saber se o direito comunitário impede que um Estado-Membro abdique da recuperação de uma subvenção com base no princípio da segurança jurídica, quando a irregularidade material cometida pelo beneficiário da subvenção decorra de uma disposição do direito comunitário que não lhe foi comunicada, nem foi publicada.

II — Quadro jurídico

2. A Decisão da Comissão das Comunidades Europeias, de 16 de Outubro de 1995, relativa à concessão de uma contribuição do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e do Fundo Social Europeu (ESF) para um programa operacional no quadro da iniciativa comunitária PME, a favor das zonas beneficiárias de apoio no âmbito dos objectivos n.º 1 e 2 nos Países Baixos [a seguir, «Decisão C(95) 1753»], na parte relevante para o presente processo, dispõe:

«Artigo 1.º

É aprovado o programa operacional PME Países Baixos para o período de 30 de Novembro de 1994 a 31 de Dezembro de 1999, tal como descrito nos anexos, que contém um conjunto coerente de medidas plurianuais no âmbito da iniciativa comunitária PME a favor das zonas elegíveis ao abrigo dos objectivos n.º 1 e 2, nos Países Baixos.

[...]

1 — Língua original: inglês.

Artigo 6.º

A contribuição comunitária incidirá nas despesas relacionadas com as operações abrangidas por este programa que, no Estado-Membro em causa, tiverem sido objecto de compromissos juridicamente obrigatórios e em relação às quais tiverem sido especificamente autorizados os meios financeiros necessários, até 31 de Dezembro de 1999. A data-limite para a tomada em consideração das despesas relacionadas com essas medidas é 31 de Dezembro de 2001.

[...]

Artigo 9.º

O Reino dos Países Baixos é o destinatário da presente decisão.»

3. No que diz respeito à terminologia utilizada no artigo 6.º da Decisão da Comissão C(95) 1753, a Ficha n.º 3, anexa à Decisão da Comissão, de 23 de Abril de 1997, que altera as decisões que aprovam os quadros comunitários de apoio, os documentos únicos de programação e os programas de iniciativa comunitária aprovadas em relação aos Países Baixos (a seguir «Decisão 97/320/CE») [2], dispõe:

«As 'disposições jurídicas obrigatórias' e os «compromissos relativos aos meios financeiros necessários» são decisões, tomadas pelos beneficiários finais, de execução das operações elegíveis e de afectação dos fundos públicos correspondentes (...).

O compromisso ao nível do Estado-Membro deve ser definido como o compromisso contraído pelo beneficiário final. Este compromisso é juridicamente obrigatório e deve ser acompanhado do compromisso financeiro, isto é, do compromisso dos meios financeiros públicos necessários.»

III — Processo principal e questões prejudiciais

A — *Antecedentes do litígio*

4. Em Agosto de 1999, a Stichting ROM-projecten (a seguir, «ROM-projecten») apre-

2 — JO L 146, p. 7.

sentou um pedido de subvenção no âmbito do programa operacional Iniciativa PME para os Países Baixos relativamente ao projecto «Kenniskaart Medische Technologie en Life Sciences» (a seguir, «projecto»).

5. Por decisão de 29 de Dezembro de 1999, o Secretário de Estado concedeu à ROM-projecten uma subvenção no montante máximo de 200 000 NLG, correspondente a 45,45% do custo total elegível de cerca de 440 000 NLG.

6. Uma das condições estabelecidas foi que o projecto deveria ser executado até 31 de Dezembro de 2000 e que as despesas realizadas antes de 1 de Janeiro de 2000 e depois de 31 de Dezembro de 2000 não poderiam beneficiar de subvenção. Todavia, por decisão de 25 de Fevereiro de 2000, o Secretário de Estado aceitou a alteração da data de início do projecto de 1 de Janeiro de 2000 para 1 de Novembro de 1999. Além disso, por decisão de 12 de Dezembro de 2000 e a pedido da ROM-projecten, o Secretário de Estado prorrogou até 30 de Junho de 2001 o prazo relativamente ao qual as despesas efectuadas podiam ser declaradas.

7. Por decisão de 11 de Julho de 2002, o Secretário de Estado notificou a ROM-projecten, nomeadamente, de que esta não tinha cumprido a condição imposta pela Comissão de os compromissos serem cumpridos até 31 de Dezembro de 1999 (a seguir, «requisito da data»). A questão de saber se a subvenção devia, por esse motivo, ser reduzida a zero, foi colocada pelo Secretário de Estado à Comissão, a qual respondeu, informalmente, de forma negativa. Na pendência de confirmação formal da Comissão sobre esta matéria, o Secretário de Estado fixou a subvenção, sob reserva geral, em 69 788 NLG.

8. Por decisão de 27 de Fevereiro de 2003, o Secretário de Estado reduziu (retroactivamente) a subvenção a zero, porquanto se tornou claro que a Comissão fazia questão de que fosse respeitado o requisito da data. O Secretário de Estado solicitou ainda a restituição do montante remanescente de 69 788 NLG.

9. Por decisão de 26 de Maio de 2003, o Secretário de Estado indeferiu as reclamações apresentadas pela ROM-projecten contra as duas decisões (as decisões de 11 de Julho de 2002 e de 27 de Fevereiro de 2003).

10. Num recurso subsequente, o Rechtbank Roermond julgou procedente o recurso e anulou a decisão de 26 de Maio de 2003. Ao Secretário de Estado foi ordenado que tomasse uma nova decisão.

11. Essa decisão foi tomada em 16 de Agosto de 2004. Esta confirmou a anterior decisão de reduzir a zero a subvenção, com fundamento no facto de a ROM-projecten não ter cumprido o requisito da data.

12. A ROM-projecten impugnou a decisão de 16 de Agosto de 2004. O College van Beroep voor het bedrijfsleven (tribunal administrativo do comércio e indústria) (Países Baixos) questionou-se sobre se o Secretário de Estado podia opor à ROM-projecten o facto de esta não ter cumprido o requisito da data previsto no artigo 6.º da Decisão C(95) 1753. É neste contexto que o College van Beroep voor het bedrijfsleven decidiu submeter as seguintes questões ao Tribunal de Justiça para que este se pronunciasse a título prejudicial.

B — *Questões submetidas*

«1) O artigo 6.º da Decisão da Comissão, de 16 de Outubro de1995, relativa à concessão de uma contribuição do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e do Fundo Social Europeu (FSE) para um programa operacional no âmbito da iniciativa comunitária PME, a favor das zonas beneficiárias de apoio no âmbito dos objectivos n.os 1 e 2 nos Países Baixos, C (95) 1753, é suficientemente preciso e incondicional para ser directamente aplicável na ordem jurídica nacional?

2) Em caso de resposta afirmativa à questão 1:

Deve o artigo 249.º CE ser interpretado no sentido de que o artigo 6.º da referida Decisão vincula directamente um particular, obrigando-o, enquanto beneficiário final, a adoptar disposições juridicamente vinculativas e a determinar os meios financeiros necessários até 31 de Dezembro de 1999?

3) Em caso de resposta afirmativa à questão 2:

O artigo 38.º, n.º 1, proémio e alínea h), do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999, que estabelece disposições gerais sobre os Fundos estruturais, considerado à luz dos princípios gerais do direito comunitário, permite aos Estados-Membros abdicarem da recuperação de uma subvenção, na sequência da infracção de uma norma, se o beneficiário da subvenção em causa desconhecia essa norma e tal desconhecimento não lhe puder ser imputado?»

C — *Tramitação processual no Tribunal de Justiça*

13. Foram apresentadas observações escritas pela ROM-projecten e pela Comissão. Na audiência de 1 de Fevereiro de 2007, os Países Baixos e a Comissão apresentaram observações orais.

IV — Apreciação

14. As duas primeiras questões dizem, na realidade, respeito à questão de saber se uma disposição de uma decisão da Comissão dirigida a um Estado-Membro, no pressuposto de que é incondicional e suficientemente precisa (primeira questão), pode ser directamente aplicável ao beneficiário final (segunda questão), ou, por outras palavras, se um Estado-Membro pode opor ao beneficiário essa disposição, o chamado «efeito directo inverso». A terceira questão diz, essencialmente, respeito à obrigação de recuperar uma subvenção indevidamente paga em contraposição com o princípio da segurança jurídica.

15. As questões são submetidas no pressuposto de que o montante da subvenção concedida foi retroactivamente reduzido a zero, tendo sido ordenada a sua restituição. A explicação para esta actuação reside no facto de o beneficiário não ter cumprido o requisito da data, previsto no artigo 6.º da Decisão C(95) 1753.

16. Como decorre do pedido de decisão prejudicial, ficou provado que, no presente caso, o requisito da data tal como consta da Decisão C(95) 1753 não figurava na decisão nacional de concessão da subvenção ou nas respectivas condições, obrigações e estipulações. Também não foi feita qualquer referência a esse requisito no pedido de subvenção ou nos documentos com ele relacionados.

17. Além disso, a Decisão C(95) 1753 não foi publicada no Jornal Oficial.

18. O tribunal de reenvio conclui, assim, que o beneficiário em causa não tinha conhecimento da disposição e que, na sua opinião, não tem culpa pelo desconhecimento.

19. Atendendo ao contexto em que são submetidas as questões, considero preferível começar pela terceira questão. Aliás, em minha opinião, será suficiente abordar apenas esta questão, de forma ligeiramente reformulada.

20. Em seguida, observo que, no contexto da terceira questão, é essencial a referência ao artigo 38.º, n.º 1, alínea h), do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 [3], ao passo que a Comissão, nas suas observações escritas, considera que o chamado regulamento de coordenação é o quadro jurídico relevante aplicável [4]. A esse respeito, tendo em conta o artigo 52.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, concordo com a Comissão. Contudo, aquela disposição é pouco relevante no contexto da questão submetida, já que, independentemente da disposição aplicada, os Estados-Membros estão obrigados, de uma forma ou de outra, a tomar medidas em caso de irregularidades.

21. Como o tribunal de reenvio explica, segundo o direito dos Países Baixos, o princípio da segurança jurídica significa que um requisito de subvenção daquela natureza, que, por natureza, consiste num ónus, só pode ser invocado contra o beneficiário da subvenção se tiver sido previamente levado ao conhecimento deste.

22. Esta exigência de levar ao conhecimento também decorre do código de direito administrativo dos Países Baixos (Algemene wet bestuursrecht). Como o tribunal de reenvio indica, o artigo 4:37 desse código, em conjugação com o artigo 4:38(2) e (3) do mesmo código, exige que qualquer obrigação associada a uma subvenção seja imposta por disposição legal ou pela decisão de concessão do subsídio.

23. De acordo com o mesmo código, um subsídio pode também ser concedido directamente nos termos de um programa aprovado pela Comissão. Nesse caso, não é exigida uma base legal autónoma. Contudo, o requisito da data não está previsto relativamente à categoria de projectos a que pertence a ROM-projecten.

24. Assim, nos termos apenas do direito dos Países Baixos, o requisito da data não pode ser imposto ao beneficiário.

25. A questão consiste, por conseguinte, em saber se, nos termos do direito comunitário, existe uma obrigação de impor esse requisito ou, por outras palavras, se o princípio da segurança jurídica pode excluir a recuperação do auxílio financeiro em causa.

3 — Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999, que estabelece disposições gerais sobre os Fundos estruturais (JO L 121, p. 1). Este regulamento revogou os Regulamentos (CEE) n.os 2052/88 e 4253/88, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2000 (v. artigo 54.º do regulamento).

4 — Regulamento (CEE) n.º 4253/88 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1988, que estabelece as disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 2052/88 no que respeita à coordenação entre as intervenções dos diferentes fundos estruturais, por um lado, e entre estas e as do Banco Europeu de Investimento e dos outros instrumentos financeiros existentes, por outro (JO L 374, p. 1), com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.º 2082/93 do Conselho, de 20 de Julho de 1993 (JO L 193, p. 20), em especial o artigo 23.º, n.º 1. Também se faz referência ao artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1681/94 da Comissão, de 11 de Julho de 1994, relativo às irregularidades e à recuperação dos montantes pagos indevidamente no âmbito do financiamento das políticas estruturais, assim como à organização de um sistema de informação nesse domínio (JO L 178, p. 43), com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 2035/2005 (JO L 328, p. 8).

26. Não é a primeira vez que o Tribunal de Justiça tem que apreciar questões em matéria de recuperação de montantes indevidamente pagos ao abrigo do direito comunitário.

27. Em primeiro lugar, é jurisprudência constante que, na falta de disposições de direito comunitário, os litígios que tenham por objecto a recuperação de montantes indevidamente pagos ao abrigo do direito comunitário, devem ser decididos pelos tribunais nacionais de acordo com o direito nacional, no respeito dos limites impostos pelo direito comunitário, tendo como princípio de base que as regras e os procedimentos previstos no direito interno não podem ter por efeito tornar impossível na prática ou excessivamente difícil recuperar o auxílio não devido e que o direito nacional deve ser aplicado de forma não discriminatória comparativamente aos procedimentos aplicáveis aos litígios nacionais semelhantes [5].

28. Em segundo lugar, o princípio da segurança jurídica faz parte da ordem jurídica comunitária. A este respeito, remeto para o acórdão Huber [6]. Nesse processo, que tinha por objecto um programa de auxílio nacional parcialmente financiado pela Comunidade no contexto da política agrícola comum, o direito comunitário não obsta a que se aplique o princípio da segurança jurídica com a finalidade de excluir a recuperação de montantes indevidamente pagos, já que este princípio faz parte da ordem jurídica comunitária.

29. Em terceiro lugar, nos termos do direito comunitário, o princípio da segurança jurídica, que é um princípio fundamental, significa que as normas devem permitir aos interessados conhecer com exactidão o alcance das obrigações que lhes impõem [7].

30. Como já foi afirmado, a aplicação da lei nacional não deve tornar impossível na prática ou excessivamente difícil recuperar o auxílio não devido. Além disso, deve ser aplicada de forma não discriminatória comparativamente aos processos aplicáveis aos litígios nacionais semelhantes. Esta última exigência implica que o interesse da comunidade também seja tido em consideração [8].

31. Na minha opinião, não atenta contra os princípios da eficácia ou da equivalência a conclusão do tribunal de reenvio de que o princípio da segurança jurídica nos termos do direito dos Países Baixos impede que o Secretário de Estado oponha o requisito da

5 — Acórdão de 21 de Setembro de 1983, Deutsche Milchkontor e o. (205/82 a 215/82, Recueil, p. 2633, n.° 19)

6 — Acórdão de 19 de Setembro de 2002, Huber (C-336/00, Colect., p. I-7699, n.° 56, e jurisprudência aí referida).

7 — Acórdão de 1 de Outubro de 1998, Reino Unido/Comissão (C-209/96, Colect., p. I-5655, n.° 35).

8 — V. acórdão Deutsche Milchkontor, já referido na nota 5, n.° 32.

data a ROM-projecten, pelo facto de essa condição não ter sido levada ao conhecimento do beneficiário e de, além disso, não se poder razoavelmente esperar que este último tomasse conhecimento do conteúdo da Decisão C(95) 1753 de outra forma.

32. Dado que o beneficiário não tinha conhecimento da disposição em causa e o desconhecimento não lhe é imputável, o direito comunitário não afasta a aplicação do princípio da segurança jurídica.

33. Finalmente, observaria que, no caso de a irregularidade se dever a um Estado-Membro, é possível que este seja responsabilizado financeiramente pelos montantes não recuperados.

V — Conclusão

34. Pelas razões acima expostas, sou da opinião que o Tribunal deveria responder às questões submetidas pelo College van Beroep voor het bedrijfsleven da seguinte forma:

«O direito comunitário não impede que um Estado-Membro aplique o princípio da segurança jurídica para excluir a recuperação de um auxílio, em virtude da violação de uma disposição, quando o beneficiário não tenha tido conhecimento desse desconhecimento não lhe possa ser imputado.»