ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)
24 de Outubro de 1996 *

No processo C-32/95 P,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Ana Maria Alves Vieira e Nicholas Khan, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do mesmo serviço, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrente,

que tem por objecto um recurso em que se pede a anulação parcial do acórdão proferido pelo Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias em 6 de Dezembro de 1994, Lisrestal e o./Comissão (T-450/93, Colect., p. II-1177),

sendo recorridas:

Lisrestal — Organização de Gestão de Restaurantes Colectivos Ld.ª, sociedade de direito português, com sede em Almada (Portugal),

Gabinete Técnico de Informática Ld.ª (GTI), sociedade de direito português, com sede em Lisboa,

Lisnico — Serviço Marítimo Internacional Ld.ª, sociedade de direito português, com sede em Almada,

Rebocalis — Rebocagem e Assistência Marítima Ld.ª, sociedade de direito português, com sede em Almada, e

* Língua do processo: português.

Gaslimpo — Sociedade de Desgasificação de Navios SA, sociedade de direito português, com sede em Almada,

representadas por Manuel Rodrigues, advogado no foro de Lisboa, com domicílio escolhido no Luxemburgo na residência de Ângelo Alves Azevedo, 61, rue de Gasperich.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: C. N. Kakouris, exercendo funções de presidente da Sexta Secção, P. J. G. Kapteyn e H. Ragnemalm (relator), juízes,

advogado-geral: A. La Pergola,
secretário: R. Grass,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 6 de Junho de 1996,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 10 de Fevereiro de 1995, a Comissão das Comunidades Europeias, em aplicação do artigo 49.° do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça, interpôs um recurso do acórdão de 6 de Dezembro de 1994, Lisrestal e o./Comissão (T-450/93, Colect., p. II-1177, a seguir «acórdão impugnado»), em que o Tribunal de Primeira Instância anulou a decisão

da Comissão que reduzia uma contribuição financeira do Fundo Social Europeu (a seguir «FSE»), inicialmente concedida à Lisrestal Ld.ª, à GTI Ld.ª, à Rebocalis Ld.ª, à Lisnico Ld.ª e à Gaslimpo SA (a seguir «recorridas») e que exigia que estas sociedades devolvessem o primeiro adiantamento, no montante de 138 271 804 ESC.

2 Resulta do acórdão impugnado que, em 1986, as recorridas e as sociedades Proex Ld.ª e Gelfiche, todas com sede em Portugal (a seguir «empresas beneficiárias»), apresentaram ao FSE, por intermédio do Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (autoridade nacional competente junto do ministro do Emprego e da Segurança Social português, a seguir «DAFSE»), um pedido de contribuição para um projecto de acções de formação profissional, na acepção do artigo 3.°, n.° 1, 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), no distrito de Setúbal (Portugal) (n.° 7).

3 A contribuição do FSE foi solicitada para permitir a realização de acções de formação profissional destinadas a melhorar as possibilidades de emprego de 1 687 jovens, todos com idade inferior a 25 anos, com qualificações que se revelavam, após a escolaridade obrigatória, insuficientes e/ou inadaptadas (n.° 8).

4 Em 31 de Março de 1987, o projecto de acções foi aprovado através da Decisão C(87) 670 da Comissão, pelo montante global de 630 642 227 ESC, dos quais 346 853 225 ESC a financiar pelo FSE e 283 789 002 ESC a financiar pelo Orçamento da Segurança Social/Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (a seguir «OSS/IGFSS») (n.° 9).

5 Em aplicação do 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 (JO L 289, p. 1, EE 05 F4 p. 22), o FSE pagou às empresas beneficiárias um adiantamento de 50% da contribuição concedida, ou seja, 173 426 612 ESC (n.° 10). Em 31 de Outubro

de 1988, as empresas apresentaram, por intermédio do DAFSE, um pedido de pagamento do saldo, ou seja, 127 483 930 ESC. O pedido era acompanhado dos documentos justificativos e de um relatório sobre as acções realizadas (n.° 11).

6 Em 25 de Novembro de 1988, o sector «controlo» do FSE sugeriu que se procedesse a uma reapreciação do processo, em virtude da falta de clareza dos custos e das acções apresentadas na facturação (n.° 12). Tais controlos, efectuados entre 29 de Janeiro e 2 de Fevereiro de 1990 junto de duas das recorridas, Lisrestal e GTI, permitiram detectar diversas irregularidades na gestão financeira da contribuição. Essas irregularidades consistiam, designadamente, na subcontratação integral das acções a organismos que não dispunham das infra-estruturas nem da experiência necessárias. Os controladores presumiram igualmente a existência de simulações de contratos e de facturas falsas. Por estas razões, sugeriram que fosse exigida a devolução do adiantamento comunitário pago às recorridas (n.° 13).

7 Em 19 de Outubro de 1990, o DAFSE emitiu «certidões» relativas às recorridas, nas quais referia ter sido efectuada uma missão de controlo comunitário para aferir da regularidade e legalidade das acções, não podendo prestar outros esclarecimentos, uma vez que a Comissão não tinha ainda tomado uma decisão definitiva a respeito das referidas acções (n.° 14).

8 Por carta de 14 de Junho de 1991, o chefe de unidade competente da Direcção-Geral Emprego, Relações Industriais e Assuntos Sociais (DG V) comunicou ao DAFSE as conclusões dos controladores, indicando que o montante de 536 879 559 ESC foi considerado pelo FSE como empregue em despesas não elegíveis (n.° 16). Na mesma carta, o DAFSE foi informado de que o montante da contribuição do FSE não poderia ser superior a 35 154 808 ESC e de que deviam ser restituídos 138 271 804 ESC, tendo em conta o facto de já terem sido pagos, como primeiro adiantamento, 173 426 612 ESC. A Comissão concedeu ao DAFSE o prazo de trinta dias para apresentação de observações (n.° 17).

9 Por carta de 8 de Julho de 1991, o DAFSE informou o FSE de que não tinha observações a fazer relativamente aos relatórios dos controladores de missão do FSE e à carta de 14 de Junho de 1991, e que aceitava a decisão tomada (n.° 18).

10 Em 3 de Março de 1992, a Comissão enviou ao DAFSE a ordem de reembolso (n.° 20).

11 Por cartas de 24 de Abril de 1992 e 7 de Maio de 1992, o DAFSE informou as recorridas da decisão da Comissão de reduzir a contribuição concedida, comunicando-lhes as importâncias a restituir ao FSE e ao OSS/IGFSS (n.° 21).

12 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 19 de Junho de 1992, as recorridas interpuseram um recurso de anulação da decisão do FSE que ordena a restituição dos montantes recebidos (a seguir «decisão impugnada»), no qual pediam igualmente a condenação da Comissão a pagar a totalidade das importâncias reclamadas.

13 Em apoio dos seus pedidos, as recorridas invocaram, no essencial, quatro fundamentos: inexistência dos serviços FSE ou, pelo menos, incompetência destes para adoptar a decisão em litígio, violação dos direitos de defesa, insuficiência de fundamentação e erro manifesto de apreciação.

14 No acórdão impugnado, o Tribunal de Primeira Instância julgou improcedente o primeiro fundamento e julgou inadmissíveis os pedidos de condenação da Comissão a pagar o saldo da contribuição do FSE. Finalmente, no que respeita

aos segundo e terceiro fundamentos, únicos que são objecto do presente recurso, o Tribunal de Primeira Instância declarou:

«42. O Tribunal recorda ser jurisprudência assente que o respeito pelos direitos da defesa, em qualquer processo iniciado contra um terceiro e susceptível de culminar num acto que afecte os seus interesses, constitui um princípio fundamental de direito comunitário e deve ser garantido, mesmo na falta de regulamentação específica (v. nomeadamente os acórdãos do Tribunal de Justiça de 12 de Fevereiro de 1992, Países Baixos e o./Comissão, C-48/90 e C-66/90, Colect., p. I-565, n.° 44, e de 29 de Junho de 1994, Fiskano/Comissão, C-135/92, Colect., p. I-2885). Este princípio exige que todas as pessoas em relação às quais possam ser tomadas decisões que afectem os seus interesses sejam colocadas em condições de dar utilmente a conhecer o seu ponto de vista em relação às acusações que contra elas existem e em que a Comissão se baseia para tomar a decisão em causa.

43. Para apreciar se no presente caso foram violados os direitos da defesa das recorrentes, é necessário verificar se a decisão impugnada é susceptível de afectar directamente as recorrentes e de pôr em causa os seus interesses, tendo em consideração o papel desempenhado pelo Estado-Membro no processo em causa, enquanto único interlocutor do FSE.

44. Terá forçosamente que se concluir que a decisão impugnada priva as empresas beneficiárias de uma parte da contribuição inicialmente acordada, sem que o Regulamento n.° 2950/83 atribua ao Estado-Membro em causa qualquer poder de apreciação próprio (v., por último, o despacho do Tribunal de Primeira Instância de 20 de Junho de 1994, Frinil e o./Comissão, T-446/93, não publicado na Colectânea, n.° 29).

45. Saliente-se, por outro lado, que foi com a ordem de reembolso de 3 de Março de 1992 que a Comissão decidiu definitivamente reduzir a contribuição atribuída, como tinha anunciado na carta da DG V ao DAFSE de 14 de Junho de 1991. É sem dúvida exacto que a decisão da Comissão, incorporada na referida carta, foi dirigida unicamente às autoridades portuguesas. Contudo, eram nela nomeadas

e expressamente visadas as recorrentes enquanto beneficiárias directas da contribuição. Nestas circunstâncias, o Tribunal entende que as recorrentes são directa e individualmente afectadas pela decisão de redução impugnada.

46. A justeza desta análise é corroborada pelo facto de, segundo jurisprudência constante, as empresas beneficiárias de contribuição financeira do FSE terem legitimidade para agir contra as decisões que as privem daquela contribuição (v. os acórdãos do Tribunal de Justiça de 7 de Maio de 1991, Interhotel/Comissão, C-291/89, Colect., p. I-2257, n.° 13, e de 4 de Junho de 1992, Infortec/Comissão, C-157/90, Colect., p. I-3525, n.° 17), o que pressupõe serem por ela afectadas não só individualmente, mas também directamente.

47. A justeza da análise é igualmente corroborada, por um lado, pelo disposto no Regulamento n.° 2950/83, do qual resulta que, apesar de o Estado-Membro ser o único interlocutor do FSE, se cria uma ligação directa entre a Comissão e os beneficiários da contribuição. Com efeito, o artigo 6.° do referido regulamento determina que compete à Comissão suspender, reduzir ou suprimir a contribuição, se esta não for utilizada nas condições fixadas pela decisão de aprovação, sendo o Estado-Membro em causa apenas convidado a apresentar observações, e, por outro, que as importâncias pagas que não tenham sido utilizadas nas condições fixadas pela decisão de aprovação deverão ser devolvidas e que o Estado-Membro em causa só é subsidiariamente responsável pelo reembolso das importâncias indevidamente pagas para acções às quais se aplica a garantia referida no n.° 2 do artigo 2.° da Decisão 83/516.

48. Assim, as recorrentes sofrem directamente as consequências económicas da decisão de redução que as afecta, na medida em que são responsáveis, a título principal, pelo reembolso das importâncias indevidamente pagas (acórdão Países Baixos e o./Comissão, já referido, n.° 50). Aliás, a Comissão reconheceu na audiência que podia, eventualmente, intentar perante os tribunais nacionais acções contra as recorrentes para recuperar as importâncias em causa.

49. Resulta do que precede que a Comissão, que assume sozinha, em relação às recorrentes, a responsabilidade jurídica pelo acto impugnado, não podia ter tomado a decisão em causa sem previamente ter dado às recorrentes, ou verificado que a estas tinha sido dada a possibilidade de dar a conhecer utilmente o seu ponto de vista sobre a redução da contribuição que pretendia efectuar.

50. Ora, é pacífico entre as partes que as recorrentes não receberam qualquer comunicação dos relatórios de inquérito da Comissão nem das acusações por esta formuladas a seu respeito, tal como não foram ouvidas pela Comissão antes de esta ter adoptado a decisão em causa, e que o DAFSE, depois de ter sido convidado pela Comissão a apresentar observações, por carta de 14 de Junho de 1991, indicou à Comissão, por carta de 8 de Julho de 1991, sem audição prévia das recorrentes, a sua intenção de aceitar a decisão que a Comissão se preparava para tomar em relação àquelas.

51. Nestas condições, deve declarar-se que a decisão impugnada foi tomada em violação dos direitos da defesa das recorrentes.»

15 Após ter igualmente declarado que nem a decisão impugnada nem os relatórios de missão satisfaziam as exigências de fundamentação do artigo 190.° do Tratado (n.° 52), o Tribunal de Primeira Instância anulou a decisão impugnada.

16 No seu recurso, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça, em primeiro lugar, que anule os n.^{os} 2 e 3 do dispositivo do acórdão impugnado, em que o Tribunal de Primeira Instância anulou a decisão impugnada e a condenou nas despesas, em segundo lugar, que remeta o processo ao Tribunal de Primeira Instância para que este se pronuncie sobre o quarto fundamento invocado pelas recorridas na petição apresentada àquele Tribunal, baseado num manifesto erro de apreciação, e, em terceiro lugar, que reserve para final a decisão quanto às despesas.

17 Em apoio do seu recurso, a Comissão considera que o Tribunal de Primeira Instância cometeu erros de direito ao declarar no acórdão impugnado que

— o processo de adopção da decisão impugnada violou os direitos de defesa das recorridas;

— a decisão da Comissão padecia de falta de fundamentação e não respeitava os imperativos do artigo 190.° do Tratado.

18 No primeiro fundamento, a Comissão acusa o Tribunal de Primeira Instância de ter cometido um erro de direito ao declarar que a Comissão não deveria ter adoptado a decisão impugnada sem ter dado previamente às recorridas a possibilidade de fazer conhecer utilmente o seu ponto de vista sobre a redução da contribuição financeira. Para sustentar o seu ponto de vista, invoca três argumentos.

19 Em primeiro lugar, a Comissão considera que, atendendo ao modo como a administração ou gestão do FSE se encontram estruturadas, não pode ser reconhecido às recorridas um direito de audição prévia. Em segundo lugar, a decisão impugnada não aplicou às recorridas nenhuma sanção. Em terceiro lugar, a administração do FSE torna extremamente difícil, na prática, a consulta directa dos beneficiários do Fundo pela Comissão.

20 Por outro lado, a Comissão alega que, de qualquer modo, as recorridas já tinham sido informadas, por carta do DAFSE de 19 de Outubro de 1990, das suas dúvidas e suspeitas quanto ao respeito das condições de concessão previstas nas decisões de aprovação.

Quanto à existência do direito de audição das recorridas

21 Importa recordar que o respeito pelos direitos de defesa, em qualquer processo iniciado contra um terceiro e susceptível de culminar num acto que afecte os seus interesses, constitui um princípio fundamental de direito comunitário e deve ser garantido, mesmo na falta de regulamentação específica (v. nomeadamente os acórdãos de 29 de Junho de 1994, Fiskano/Comissão, C-135/92, Colect., p. I-2885, n.° 39, e de 12 de Fevereiro de 1992, Países Baixos e o./Comissão, C-48/90 e C-66/90, Colect., p. I-565, n.° 44). Este princípio exige que os destinatários de decisões, que afectem de modo sensível os seus interesses, sejam colocados em condições de dar utilmente a conhecer o seu ponto de vista.

22 No seu primeiro argumento, a Comissão defende que as recorridas não eram afectadas pelo processo que conduziu à decisão impugnada e que, portanto, não podem invocar o princípio anteriormente referido. Diversamente do Estado-Membro em causa, as recorridas não jogam, segundo a Comissão, um papel central e importante no processo de financiamento e de fiscalização das acções de formação; além disso, só têm relações directas com o Estado-Membro, que é o único interlocutor do FSE. Deste modo, as relações financeiras estabelecem-se, por um lado, entre a Comissão e o Estado-Membro em questão e, por outro, entre esse Estado-Membro e a instituição beneficiária da contribuição financeira, em conformidade com o acórdão de 15 de Março de 1984, EISS/Comissão (310/81, Recueil, p. 1341, n.° 15).

23 Esta argumentação não pode ser acolhida.

24 É importante salientar que o processo que conduziu à decisão impugnada foi desencadeado contra as recorridas nos termos indicados na jurisprudência citada no n.° 21 do presente acórdão. Efectivamente, apesar do papel central que o Estado-Membro em causa ocupa no sistema instituído pelo Regulamento n.° 2950/83, as recorridas foram directamente afectadas pelo processo de inquérito que esteve na origem da decisão impugnada.

25 Observe-se, a este propósito, que, em 25 de Novembro de 1988, o sector «controlo» do FSE sugeriu que fosse efectuada uma reapreciação do processo, através de controlos junto de duas das recorridas, a Lisrestal e a GTI. Foram estes controlos que permitiram detectar diversas irregularidades na gestão financeira da contribuição e que estiveram na origem da decisão impugnada.

26 Por outro lado, como afirmou o Tribunal de Primeira Instância no n.º 45 do acórdão impugnado, a decisão em causa, embora unicamente dirigida às autoridades portuguesas, nomeia e refere-se expressamente às recorridas enquanto beneficiárias directas da contribuição atribuída.

27 Esta posição é corroborada pelo artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2950/83, que prevê que as importâncias pagas que não tenham sido utilizadas nas condições fixadas pela decisão de aprovação devem ser devolvidas e que o Estado-Membro interessado só subsidiariamente é responsável pelo reembolso dos montantes indevidamente pagos para acções às quais se aplica a garantia referida no n.º 2 do artigo 2.º da Decisão 83/516.

28 Por conseguinte, há que reconhecer que o Tribunal de Primeira Instância declarou com razão, no n.º 47 do acórdão impugnado, que resulta das disposições do Regulamento n.º 2950/83 que, apesar de o Estado-Membro ser o único interlocutor do FSE, se cria uma ligação directa entre a Comissão e os beneficiários da contribuição.

29 Acrescente-se que, embora seja certo que uma decisão de suspensão, de redução ou de supressão de uma contribuição comunitária pode por vezes reflectir uma apreciação e uma avaliação efectuadas pelas autoridades nacionais competentes, não é menos verdade que é a Comissão, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2950/83, que toma a decisão final, assumindo sozinha, em relação aos beneficiários, a responsabilidade jurídica de tal decisão.

30 Por outro lado, a circunstância de, nos termos dessa disposição, o Estado-Membro em causa dever ser previamente consultado antes de a Comissão adoptar uma decisão de suspensão, redução ou supressão não permite concluir pela não aplicação de um princípio de direito comunitário tão fundamental como o que garante a qualquer pessoa o direito de ser ouvida antes da adopção de uma decisão susceptível de o lesar.

31 No seu segundo argumento, a Comissão alega que a decisão impugnada não aplica às recorridas nenhuma sanção ou penalidade. Tal decisão mais não foi, segundo a recorrente, do que o corolário administrativo da decisão em que a Comissão aprovou a contribuição financeira e enunciou os critérios a que tal contribuição estava sujeita.

32 Esta argumentação não pode ser acolhida.

33 Como reconheceu o Tribunal de Primeira Instância, a decisão impugnada priva as recorridas da totalidade da contribuição inicialmente concedida. As recorridas sofrem assim, directamente, as consequências económicas da decisão impugnada, que afecta o seu património, na medida em que são obrigadas, a título principal, a devolver as importâncias indevidamente pagas, e isto no prazo de quinze dias a contar da recepção das cartas de 24 de Abril de 1992 e de 7 de Maio de 1992, que lhes foram dirigidas pelo DAFSE e que as informavam da adopção da decisão impugnada pela Comissão.

34 Assim, impõe-se concluir que a decisão afecta, de modo sensível, os interesses das recorridas.

35 No seu terceiro argumento, a Comissão defende que, na prática, a administração do FSE torna extremamente difícil a consulta directa dos beneficiários deste último pela Comissão. A partir do momento em que dá entrada o pedido inicial de contribuição, a Comissão confia inteiramente ao Estado-Membro a incumbência de administrar os projectos aprovados. Admitir que, no presente caso, deveria ter consultado as recorridas alteraria o sistema de administração do FSE em vigor.

36 Esta argumentação não pode ser aceite.

37 Em primeiro lugar, um argumento de ordem prática não pode, por si só, justificar a violação de um princípio fundamental como o respeito pelos direitos de defesa.

38 Em seguida, resulta do artigo 5.°, n.° 5, do Regulamento n.° 2950/83 que a Comissão tem conhecimento da identidade das empresas beneficiárias, uma vez que é obrigada a informar todas as partes interessadas no momento em que procede aos pagamentos.

Quanto à criação de condições pela Comissão para o exercício pelas recorridas do seu direito de audição

39 A Comissão considera que foi erradamente que o Tribunal de Primeira Instância ignorou o facto de as recorridas já terem conhecimento das dúvidas e suspeitas justificadas da Comissão em relação às condições de concessão previstas na decisão de aprovação. Efectivamente, segundo a Comissão, as recorridas receberam do DAFSE uma carta datada de 19 de Outubro de 1990 que expunha essas dúvidas e suspeitas. Se tivessem argumentos de natureza substancial susceptíveis de as dissipar, poderiam tê-los dado a conhecer ao DAFSE, que os teria transmitido à Comissão.

40 Recorde-se que o Tribunal de Justiça só pode analisar este argumento na medida em que ele tenha por objectivo contestar a apreciação feita pelo Tribunal de Primeira Instância quanto ao teor e à redacção das cartas de 19 de Outubro de 1990 (acórdão de 16 de Junho de 1994, SFEI e o./Comissão, C-39/93 P, Colect., p. I-2681, n.° 26).

41 Ora, é patente que estas cartas não contêm nenhuma explicação quanto às dúvidas e suspeitas da Comissão naquela época. O DAFSE apenas informava as recorridas de que tinha sido efectuada uma missão de controlo comunitário a fim de verificar a regularidade e a legalidade dessas acções e esclarecia que a Comissão ainda não tinha adoptado uma decisão definitiva.

42 Daqui resulta que as cartas de 19 de Outubro de 1990 não eram susceptíveis de informar as recorridas das dúvidas e suspeitas da Comissão.

43 Nestas condições, há que reconhecer que o Tribunal de Primeira Instância podia concluir que a decisão impugnada foi tomada em violação dos direitos de defesa das recorridas.

44 Assim, o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente.

45 Dado que a violação dos direitos de defesa provoca a anulação da decisão impugnada, não há que proceder à análise do segundo fundamento invocado pela Comissão, o qual se baseia em falta de fundamentação.

46 Tendo em conta o que precede, o recurso de anulação do acórdão do Tribunal de Primeira Instância deve ser globalmente julgado improcedente.

Quanto às despesas

47 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, aplicável aos recursos de decisões do Tribunal de Primeira Instância nos termos do artigo 118.°, a parte vencida deve ser condenada nas despesas. Tendo a Comissão sido vencida, há que condená-la nas despesas do presente processo.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

decide:

1) **É negado provimento ao recurso.**

2) **A recorrente é condenada nas despesas.**

Kakouris Kapteyn Ragnemalm

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 24 de Outubro de 1996.

O secretário

R. Grass

O presidente da Sexta Secção

G. F. Mancini