

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

21 de Junho de 2007*

No processo C-158/06,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pelo College van Beroep voor het bedrijfsleven (Países Baixos), por decisão de 16 de Março de 2006, entrado no Tribunal de Justiça em 23 de Março de 2006, no processo

Stichting ROM-projecten

contra

Staatssecretaris van Economische Zaken,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: R. Schintgen, presidente da Quinta Secção, exercendo funções de presidente da Primeira Secção, A. Tizzano, A. Borg Barthet, M. Ilešič (relator) e E. Levits, juízes,

* Língua do processo: neerlandês.

advogado-geral: J. Mazák,
secretário: M. Ferreira, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 1 de Fevereiro de 2007,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Stichting ROM-projecten, por J. Roeleveld, advocaat,
- em representação do Governo neerlandês, por C. ten Dam, na qualidade de agente,
- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por L. Flynn e A. Weimar, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 29 de Março de 2007,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação do artigo 6.º da Decisão C(95) 1753 da Comissão, de 16 de Outubro de 1995, 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 de zonas elegíveis de harmonia com os objectivos 1 e 2 nos Países Baixos (a seguir «decisão de concessão»), e do artigo 249.º CE.

- 2 O pedido foi apresentado no quadro de um litígio que opõe a fundação de direito neerlandês Stichting ROM-projecten (a seguir «ROM-projecten») ao Staatssecretaris van Economische Zaken (Secretário de Estado para os Assuntos Económicos, a seguir «Secretário de Estado»), relativo à supressão e ao pedido de reembolso de uma contribuição financeira concedida no âmbito da iniciativa comunitária em benefício das pequenas e médias empresas.

Quadro jurídico

- 3 Em 1 de Julho de 1994, a Comissão das Comunidades Europeias publicou a Comunicação aos Estados-Membros que fixa as directrizes para os programas operacionais ou subvenções globais que os Estados-Membros são convidados a propor no âmbito de uma iniciativa comunitária relativa à adaptação das pequenas e médias empresas ao mercado único (JO C 180, p. 10).
- 4 A decisão de concessão estabelece:

«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 1 e 2 nos Países Baixos.

[...]

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.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 5 Por carta de 31 de Agosto de 1999, a ROM-projecten pediu ao Secretário de Estado a concessão de uma subvenção no âmbito do programa operacional PME Países Baixos, para o projecto «Kenniskaart Medische Technologie en Life Sciences» (cartão de conhecimento em tecnologia médica e ciências da vida).

- 6 Por decisão de 29 de Dezembro de 1999, o Secretário de Estado concedeu à ROM-projecten uma subvenção no âmbito do referido programa, no limite máximo de 200 000 NLG. Entre outras condições, estava previsto que o referido projecto devia ter sido realizado até 31 de Dezembro de 2000 e que as despesas efectuadas antes de 1 de Janeiro de 2000 e após 31 de Dezembro do mesmo ano não eram elegíveis.

- 7 A pedido da ROM-projecten, o Secretário de Estado pagou-lhe, tanto em 2000 como em 2001, um adiantamento de 80 000 NLG.

- 8 Por decisão de 11 de Julho de 2002, o Secretário de Estado notificou à ROM-projecten que esta não tinha respeitado a condição imposta pelo artigo 6.º da decisão de concessão, segundo a qual os compromissos deviam ter sido assumidos pelo beneficiário da subvenção até 31 de Dezembro de 1999 (a seguir «condição de prazo»). A questão de saber se a subvenção devia, por consequência, ser nula foi colocada pelo Secretário de Estado à Comissão, à qual os serviços desta última responderam, informalmente, pela negativa. Enquanto se aguardava a confirmação formal da Comissão, o Secretário de Estado fixou a subvenção, sob todas as reservas, em 69 788 NLG. Convidou também a ROM-projecten a reembolsar a soma de 90 212 NLG.

- 9 Por decisão de 27 de Fevereiro de 2003, o Secretário de Estado fixou a subvenção em zero e convidou a ROM-projecten a reembolsar igualmente a soma de 69 788 NLG, dado que a Comissão considerava que os compromissos deviam ter sido assumidos pelo beneficiário da subvenção até 31 de Dezembro de 1999.

- 10 Por decisão de 26 de Maio de 2003, o Secretário de Estado indeferiu a reclamação apresentada contra as decisões de 11 de Julho de 2002 e 27 de Fevereiro de 2003.

- 11 Por decisão de 23 de Janeiro de 2004, o Rechtbank te Roermond anulou a decisão de 26 de Maio de 2003. Ordenou ao Secretário de Estado que adoptasse uma nova decisão sobre a reclamação que lhe foi apresentada.
- 12 Por decisão de 16 de Agosto de 2004, o Secretário de Estado fixou o montante da subvenção em zero e exigiu o reembolso de 72 604,84 euros, na medida em que a ROM-projecten não tinha respeitado a condição relativa ao prazo.
- 13 Solicitado a conhecer do recurso dessa decisão interposto pela ROM-projecten, o College van Beroep voor het bedrijfsleven interroga-se quanto à questão de saber se o Secretário de Estado podia opor à ROM-projecten o facto de esta última não ter cumprido essa condição. A esse propósito, salienta que, em direito neerlandês, essa condição só pode ser oposta ao beneficiário de uma subvenção se ele tiver sido dela informado antecipadamente. Essa regra decorre tanto do princípio da segurança jurídica como da legislação neerlandesa. Ora, no caso em apreço, a referida condição não figura na decisão de 29 de Dezembro de 1999 tomada pelo Secretário de Estado nem nas condições a ela anexadas. Ela também não consta do formulário de pedido de subvenção nem da nota de instruções que o acompanha.
- 14 O órgão jurisdicional de reenvio deduz daí que, apenas do ponto de vista do direito neerlandês, a condição relativa ao prazo não pode ser oposta à ROM-projecten. Todavia, o órgão jurisdicional de reenvio coloca a questão de saber se essa condição pode ser oposta à ROM-projecten por força do direito comunitário.
- 15 Foi nestas circunstâncias que o College van Beroep voor het bedrijfsleven decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O artigo 6.º da [d]ecisão [de concessão] é suficientemente preciso e incondicional para ser directamente aplicável na ordem jurídica nacional?

2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão:

O artigo 249.º CE deve 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 segunda questão:

Considerad[a] à luz dos princípios gerais do direito comunitário, [a obrigação de os Estados-Membros tomarem as medidas necessárias para recuperar os fundos perdidos na sequência de uma irregularidade] 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?»

Quanto às questões prejudiciais

Considerações preliminares

¹⁶ No âmbito do processo de cooperação entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça instituído no artigo 234.º CE, cabe a este dar ao juiz de reenvio

uma resposta útil que lhe permita resolver o litígio que é chamado a conhecer. Nesta óptica, incumbe, tal sendo o caso, ao Tribunal de Justiça reformular as questões que lhe são submetidas (acórdão de 23 de Março de 2006, FCE Bank, C-210/04, Colect., p. I-2803, n.º 21 e jurisprudência referida).

- 17 No caso em apreço, o órgão jurisdicional de reenvio submeteu a sua terceira questão a título subsidiário, isto é, na hipótese de a primeira e a segunda questão serem previamente examinadas e de lhes ser dada uma resposta afirmativa.
- 18 Há que reconhecer que a terceira questão pode também ser examinada de forma autónoma e que uma resposta afirmativa a esta tornará a primeira e a segunda questão inoperantes. Com efeito, pressupondo que as condições de concessão da contribuição, entre as quais a condição relativa ao prazo, devem ser consideradas como sendo, de qualquer forma, não oponíveis ao beneficiário final porque não lhe foram comunicadas, não há que examinar se a referida condição relativa ao prazo é incondicional, suficientemente precisa e susceptível de impor directamente obrigações ao referido beneficiário.
- 19 Por isso, é oportuno examinar a terceira questão em primeiro lugar e reformulá-la da seguinte forma:

«Quando as condições de concessão de uma contribuição financeira concedida pela Comunidade a um Estado-Membro forem previstas na decisão de concessão, mas não tiverem sido publicadas nem comunicadas por esse Estado-Membro ao beneficiário final da contribuição, o direito comunitário opõe-se a que seja feita aplicação do princípio da segurança jurídica para efeitos de excluir o reembolso pelo referido beneficiário de montantes indevidamente pagos?»

Quanto à terceira questão

Observações apresentadas ao Tribunal de Justiça

- 20 A ROM-projecten sustenta que não tinha conhecimento do artigo 6.º da decisão de concessão e que não pode ser acusada por esse desconhecimento. Por conseguinte, os princípios da protecção da confiança legítima e da segurança jurídica constituem obstáculo ao reembolso da contribuição financeira de que beneficiou. Com efeito, o direito comunitário não se opõe a que seja feita aplicação dos referidos princípios para efeitos de excluir tal reembolso, na condição de o interesse da Comunidade ser tomado em conta e de a boa fé do beneficiário ser demonstrada.
- 21 O Governo neerlandês sublinha que o direito comunitário deve ser conhecido dos sujeitos de direito e que a sua aplicação deve ser previsível para estes últimos. Deduz daí que a condição relativa ao prazo não pode ser oposta à ROM-projecten, uma vez que dela não foi informada.
- 22 Também a Comissão considera que a condição relativa ao prazo não pode ser oposta à ROM-projecten. Tendo o órgão jurisdicional de reenvio declarado que essa condição não foi transmitida à ROM-projecten e que não lhe pode ser censurado o seu desconhecimento, o princípio da segurança jurídica opõe-se a que a referida condição seja invocada contra a ROM-projecten.

Resposta do Tribunal de Justiça

- 23 Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que os litígios relativos à recuperação de montantes indevidamente pagos por força do direito comunitário

devem, na falta de disposições comunitárias, ser resolvidos pelos órgãos jurisdicionais nacionais, em aplicação do seu direito nacional, com reserva dos limites impostos pelo direito comunitário, no sentido de que as regras previstas pelo direito nacional não podem tornar praticamente impossível ou excessivamente difícil a recuperação dos auxílios indevidos e que a aplicação da legislação nacional deve fazer-se de modo não discriminatório em relação aos processos destinados a resolver litígios nacionais do mesmo tipo (acórdãos de 21 de Setembro de 1983, *Deutsche Milchkontor e o.*, 205/82 a 215/82, *Recueil*, p. 2633, n.º 19; de 12 de Maio de 1998, *Steff-Houlberg Export e o.*, C-366/95, *Colect.*, p. I-2661, n.º 15; e de 19 de Setembro de 2002, *Huber*, C-336/00, *Colect.*, p. I-7699, n.º 55).

- 24 Assim, não pode ser considerado contrário ao direito comunitário que o direito nacional, em matéria de revogação de actos administrativos e de repetição de prestações financeiras indevidamente pagas pela Administração Pública, tome em consideração, ao mesmo tempo que o princípio da legalidade, o princípio da segurança jurídica, dado que este último faz parte da ordem jurídica comunitária (acórdãos *Deutsche Milchkontor e o.*, já referido, n.º 30; de 9 de Outubro de 2001, *Flemmer e o.*, C-80/99 a C-82/99, *Colect.*, p. I-7211, n.º 60; e *Huber*, já referido, n.º 56).
- 25 Em especial, o princípio da segurança jurídica exige que uma regulamentação comunitária permita aos interessados conhecer com exactidão a extensão das obrigações que ela lhes impõe (acórdãos de 1 de Outubro de 1998, *Reino Unido/Comissão*, C-209/96, *Colect.*, p. I-5655, n.º 35; de 20 de Maio de 2003, *Consorzio del Prosciutto di Parma e Salumificio S. Rita*, C-108/01, *Colect.*, p. I-5121, n.º 89; e de 21 de Fevereiro de 2006, *Halifax e o.*, C-255/02, *Colect.*, p. I-1609, n.º 72). Os sujeitos de direito devem, com efeito, poder conhecer sem ambiguidade os seus direitos e obrigações e tomar as suas medidas consequentemente (acórdãos de 13 de Fevereiro de 1996, *Van Es Douane Agenten*, C-143/93, *Colect.*, p. I-431, n.º 27, e de 26 de Outubro de 2006, *Koninklijke Coöperatie Cosun*, C-248/04, *Colect.*, p. I-10211, n.º 79).

- 26 Este imperativo de segurança jurídica impõe-se com especial rigor quando se trate de uma regulamentação susceptível de comportar consequências financeiras (acórdão de 16 de Março de 2006, *Emsland-Stärke*, C-94/05, Colect., p. I-2619, n.º 43, e acórdão *Koninklijke Coöperatie Cosun*, já referido, n.º 79).
- 27 No caso em apreço, em primeiro lugar, como resulta do artigo 9.º da decisão de concessão, o Reino dos Países Baixos é o único destinatário dessa decisão. Ora, não obstante o facto de a referida decisão não ter sido publicada e de só ser, portanto, conhecida das autoridades neerlandesas, estas não comunicaram as condições de concessão nela previstas à ROM-projecten.
- 28 Além disso, ao conceder uma subvenção no âmbito da decisão de concessão à ROM-projecten em 29 de Dezembro de 1999, isto é, apenas dois dias antes do termo do prazo fixado no artigo 6.º desta decisão, sem que a ROM-projecten fosse informada desse prazo, o Secretário de Estado criou uma situação que redundaria necessariamente no desrespeito das condições de concessão.
- 29 Deve-se reconhecer que, em tais circunstâncias, o beneficiário final de uma contribuição financeira comunitária não está em condições de conhecer, sem ambiguidade, os seus direitos e obrigações e tomar as suas medidas consequentemente.
- 30 Como a ROM-projecten, o Governo neerlandês e a Comissão alegaram, nessa situação, caracterizada pelo desconhecimento em que se encontrava o beneficiário final das condições previstas na decisão de concessão, o princípio da segurança jurídica opõe-se a que essas condições sejam invocadas contra o beneficiário.

- 31 No entanto, é só no caso de o beneficiário ter estado de boa fé quanto à regularidade da utilização da contribuição financeira que pode contestar a sua supressão e o seu reembolso. Cabe ao órgão jurisdicional nacional examinar se essa condição está preenchida (v., neste sentido, acórdãos de 16 de Julho de 1998, *Oelmühle e Schmidt Söhne*, C-298/96, Colect., p. I-4767, n.º 29, e *Huber*, já referido, n.º 58).
- 32 Finalmente, há que recordar que, quando o princípio da segurança jurídica se opõe a que o beneficiário de uma contribuição financeira comunitária seja obrigado a reembolsá-la, o interesse da Comunidade na recuperação dessa contribuição deve, todavia, ser tomado em consideração (acórdão *Huber*, já referido, n.º 57).
- 33 Numa situação como a descrita no processo principal, em que o não reembolso da contribuição pelo beneficiário se deve a negligência das autoridades nacionais, resulta do princípio de cooperação enunciado no artigo 10.º CE que o Estado-Membro em causa pode ser considerado financeiramente responsável pelas somas não recuperadas para tornar efectivo o direito da Comunidade a obter o reembolso do montante da contribuição.
- 34 Tendo em conta tudo o que precede, deve responder-se à terceira questão que, quando as condições de concessão de uma contribuição financeira concedida pela Comunidade a um Estado-Membro estão previstas na decisão de concessão, mas não foram publicadas nem comunicadas por esse Estado-Membro ao beneficiário final da contribuição, o direito comunitário não se opõe a que seja aplicado o princípio da segurança jurídica para efeitos de excluir o reembolso por esse beneficiário de montantes indevidamente pagos, na condição de ser demonstrada a boa fé do referido beneficiário. Nesse caso, o Estado-Membro em causa pode ser considerado financeiramente responsável pelas somas não recuperadas para tornar efectivo o direito da Comunidade a obter o reembolso do montante da contribuição.

Quanto à primeira e à segunda questão

- 35 Tendo em conta a resposta dada à terceira questão, já não há que responder à questão de saber se a condição de prazo é incondicional e suficientemente precisa para ser directamente aplicável na ordem jurídica nacional nem à de saber se a referida condição é susceptível de impor directamente obrigações ao beneficiário final da contribuição financeira.

Quanto às despesas

- 36 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas pelas outras partes, para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça, não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) declara:

Quando as condições de concessão de uma contribuição financeira concedida pela Comunidade a um Estado-Membro estão previstas na decisão de concessão, mas não foram publicadas nem comunicadas por esse Estado-Membro ao beneficiário final da contribuição, o direito comunitário não se opõe a que seja aplicado o princípio da segurança jurídica para efeitos de excluir o reembolso por esse beneficiário de montantes indevidamente pagos, na condição de ser demonstrada a boa fé do referido beneficiário. Nesse caso, o Estado-Membro em causa pode ser considerado financeiramente responsável pelas somas não recuperadas para tornar efectivo o direito da Comunidade a obter o reembolso do montante da contribuição.

Assinaturas