

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

13 de Março de 2008\*

Nos processos apensos C-383/06 a C-385/06,

que têm por objecto pedidos de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentados pelo Raad van State (Países Baixos), por decisões de 30 de Agosto de 2006, entrados no Tribunal de Justiça em 18 de Setembro de 2006, nos processos

**Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening** (C-383/06),

**Gemeente Rotterdam** (C-384/06)

contra

**Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,**

e

**Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant**(C-385/06)

\* Língua do processo: neerlandês.

contra

**Algemene Directie voor de Arbeidsvoorziening,**

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: A. Rosas, presidente de secção, J. Klučka, A. Ó Caoimh, P. Lindh (relatora) e A. Arabadjiev, juízes,

advogado-geral: Y. Bot,  
secretário: C. Strömholm, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 28 de Junho de 2007,

vistas as observações apresentadas:

— em representação da Gemeente Rotterdam, por J. M. Cartigny, advocaat,

— em representação da Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant, por G. A. van der Ween, advocaat,

- em representação do Governo neerlandês, por H. G. Sevenster e C. ten Dam, na qualidade de agentes,
  
- em representação do Governo checo, por T. Boček, na qualidade de agente,
  
- em representação do Governo alemão, por M. Lumma, na qualidade de agente,
  
- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por L. Flynn e A. Weimar, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

### **Acórdão**

<sup>1</sup> Os pedidos de decisão prejudicial têm por objecto a interpretação do artigo 23.º, n.º 1, do 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), como alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 2082/93 do Conselho, de 20 de Julho de 1993 (JO L 193, p. 20, a seguir «Regulamento n.º 4253/88»).

- 2 Os referidos pedidos foram apresentados no quadro de três litígios que opõem duas associações e um município neerlandês à Administração neerlandesa. Esses litígios opõem, por um lado, a Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening e a Gemeente Rotterdam ao Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Ministério dos Assuntos Sociais e do Emprego, a seguir «ministério») e, por outro, a Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant à Algemene Directie voor de Arbeidsvoorziening (Direcção-Geral do Emprego, a seguir «direcção-geral») e dizem respeito a decisões pelas quais o ministério ou a direcção-geral revogaram decisões de liquidação de subvenções concedidas a favor das recorrentes nos processos principais ou reclamaram a restituição das referidas subvenções.

## Quadro jurídico

### *Regulamentação comunitária*

#### Regulamento n.º 2052/88

- 3 O artigo 1.º do Regulamento (CEE) n.º 2052/88 do Conselho, de 24 de Junho de 1988, relativo às missões dos fundos com finalidade estrutural, à sua eficácia e à coordenação das suas intervenções, entre si, com as intervenções do Banco Europeu de Investimento e com as dos outros instrumentos financeiros existentes (JO L 185, p. 9), tal como alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 2081/93 do Conselho, de 20 de

Julho de 1993 (JO L 193, p. 5, a seguir «Regulamento n.º 2052/88»), prevê que a Comunidade Europeia desenvolva, em particular, com a ajuda dos fundos estruturais uma acção para realizar os objectivos enunciados nos artigos 130.º-A do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 158.º CE) e 130.º-C do Tratado CE (actual artigo 160.º CE). O referido artigo 1.º enumera um certo número de objectivos prioritários para a realização dos quais contribuem os fundos estruturais. Entre esses objectivos figura o objectivo n.º 3, que consiste em lutar contra o desemprego de longa duração e facilitar a inserção profissional dos jovens e das pessoas expostas à exclusão do mercado de trabalho.

4 O artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2052/88 está assim redigido:

«1. A acção comunitária será concebida como um complemento das acções nacionais correspondentes ou como um contributo para as mesmas. Será estabelecida através de uma concertação estreita entre a Comissão, o Estado-Membro interessado, as autoridades e os organismos competentes — incluindo, no âmbito das disposições previstas pelas regras institucionais e pelas práticas existentes próprias de cada Estado-Membro, os parceiros económicos e sociais — designados pelo Estado-Membro a nível nacional, regional, local ou outro, agindo todas as partes na qualidade de parceiros que prosseguem um objectivo comum. [...]»

5 O artigo 10.º do mesmo regulamento precisa, no que respeita ao objectivo n.º 3:

«Os Estados-Membros apresentarão à Comissão planos que incluam acções para lutar contra o desemprego de longa duração e facilitar a inserção profissional dos jovens e das pessoas expostas à exclusão do mercado do trabalho (objectivo n.º 3).

Os planos incluirão:

- a descrição da situação actual, os recursos financeiros mobilizados e os principais resultados das acções empreendidas durante o período de programação precedente, no âmbito das ajudas estruturais comunitárias recebidas e tendo em conta os resultados disponíveis das avaliações,
  
- a descrição de uma estratégia adequada para atingir os objectivos referidos no artigo 1.º e dos principais eixos escolhidos para a realização do objectivo n.º 3, quantificando os progressos previstos na medida em que a sua natureza o permita; uma apreciação prévia do impacte esperado das acções conexas, incluindo em matéria de emprego, a fim de assegurar que estas produzam benefícios socioeconómicos a médio prazo correspondentes aos recursos financeiros mobilizados,
  
- indicações sobre a utilização das contribuições do [Fundo Social Europeu (a seguir «FSE»)], em combinação, se for caso disso, com intervenções de outros instrumentos financeiros comunitários existentes, prevista para a realização do plano.

[...]»

Regulamento n.º 4253/88

<sup>6</sup> O sexto considerando do Regulamento n.º 2082/93, que alterou o Regulamento n.º 4253/88, precisa:

«[...] em aplicação do princípio da subsidiariedade, e sem prejuízo das competências da Comissão, nomeadamente enquanto responsável pela gestão dos recursos financeiros comunitários, a execução das formas de intervenção incluídas nos quadros comunitários de apoio deve ser principalmente da responsabilidade dos Estados-Membros ao nível territorial adequado, segundo a especificidade de cada Estado-Membro».

7 O artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 4253/88 está assim redigido:

«1. Para garantir o êxito das acções empreendidas por promotores públicos ou privados, os Estados-Membros, aquando da execução das acções, tomarão as medidas necessárias para:

- verificar regularmente se as acções financiadas pela Comunidade foram empreendidas de forma correcta,
  
- prevenir e combater as irregularidades,
  
- recuperar os fundos perdidos na sequência de abuso ou negligência. Salvo se o Estado-Membro e/ou o intermediário e/ou o promotor provarem que esse abuso ou negligência lhes não são imputáveis, o Estado-Membro será subsidiariamente responsável pelo reembolso das importâncias indevidamente pagas. Em relação às subvenções globais, o intermediário poderá, com o acordo do Estado-Membro e da Comissão, recorrer a uma garantia bancária ou a qualquer outra garantia que cubra este risco.

Os Estados-Membros informarão a Comissão das medidas tomadas para esse efeito e, em especial, comunicarão à Comissão a descrição dos sistemas de controlo e de gestão criados para assegurar a execução das acções de forma eficaz. Informarão regularmente a Comissão sobre o andamento dos processos administrativos e judiciais.

[...]»

8 O artigo 24.º do mesmo regulamento especifica:

«Redução, suspensão [e supressão] da contribuição

1. Se a realização de uma acção ou de uma medida parecer não justificar, nem em parte nem na totalidade, a contribuição financeira que lhe foi atribuída, a Comissão procederá a uma análise adequada do caso no âmbito da parceria, solicitando nomeadamente ao Estado-Membro ou às autoridades por ele designadas para a execução da acção que apresentem as suas observações num determinado prazo.

2. Após essa análise, a Comissão poderá reduzir ou suspender a contribuição para a acção ou para a medida em causa se a análise confirmar a existência de uma irregularidade ou de uma alteração importante que afecte a natureza ou as condições de execução da acção ou da medida, e para a qual não tenha sido solicitada a aprovação da Comissão.

3. Qualquer verba que dê lugar a reposição deve ser devolvida à Comissão. As verbas não devolvidas são acrescidas de juros de mora, em conformidade com as disposições do Regulamento Financeiro e segundo as regras a adoptar pela Comissão, de acordo com os processos referidos no título VIII.»

- 9 O Regulamento n.º 4253/88 foi revogado, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2000, em aplicação do artigo 54.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999, que estabelece disposições gerais sobre os fundos estruturais (JO L 161, p. 1). O artigo 52.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1260/1999 precisa:

«O presente regulamento não prejudica a prossecução nem a alteração, incluindo a supressão total ou parcial, de uma intervenção aprovada pelo Conselho ou pela Comissão com base nos Regulamentos (CEE) n.º 2052/88 e (CEE) n.º 4253/88 e em qualquer outra legislação aplicável a essa intervenção em 31 de Dezembro de 1999.»

#### Regulamento n.º 1681/94

- 10 O artigo 2.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), especifica:

«1. Os Estados-Membros comunicarão à Comissão, no prazo de três meses a contar da data da entrada em vigor do presente regulamento:

— as disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas à aplicação das medidas previstas no n.º 1 do artigo 23.º do Regulamento (CEE) n.º 4253/88,

[...]

2. Os Estados-Membros comunicarão imediatamente à Comissão as alterações respeitantes às indicações fornecidas nos termos do n.º 1.

[...]»

11 O artigo 5.º, n.ºs 2 e 3, do mesmo regulamento está assim redigido:

«2. Sempre que um Estado-Membro considere que não se pode efectuar ou esperar a recuperação de um montante informará a Comissão, numa comunicação especial, do montante não recuperado e das razões pelas quais esse montante deve ficar, na sua opinião, a cargo da Comunidade ou do Estado-Membro. Estas informações devem ser suficientemente pormenorizadas para permitir à Comissão adoptar no mais curto prazo possível, após concertação com as autoridades do respectivo Estado-Membro, uma decisão sobre a imputabilidade das consequências financeiras na acepção do n.º 1, terceiro travessão, do artigo 23.º do Regulamento (CEE) n.º 4253/88.

3. No caso referido no n.º 2, a Comissão pode pedir expressamente ao Estado-Membro que prossiga o processo de recuperação.»

*Legislação nacional*

- 12 Em 1994, o Serviço Central de Emprego neerlandês adoptou um regulamento relativo ao Fundo Social Europeu (Regeling Europees Sociaal Fonds CBA 1994, Stcrt. 1994, n.º 239, a seguir «ESF Regeling»), respeitante às regras de atribuição das subvenções que foram obtidas da Comissão das Comunidades Europeias no quadro do FSE.
- 13 O ESF Regeling prevê um certo número de regras quanto ao acompanhamento das acções e quanto ao seu controlo. O artigo 2.º do ESF Regeling prevê que uma subvenção pode ser concedida a um requerente a cargo do FSE. O artigo 3.º desse decreto dispõe que a subvenção será concedida unicamente se as regulamentações europeia e nacional forem respeitadas. O artigo 10.º do mesmo decreto prevê que o requerente de uma subvenção vele por que o projecto seja objecto de um acompanhamento administrativo individualizado, registando em tempo útil todos os dados que devem ser verificados, e prevê ainda controlos pela Administração. Finalmente, o artigo 14.º do ESF Regeling especifica que o montante da subvenção é liquidado tendo presente a execução do projecto e o artigo 15.º do mesmo regulamento prevê a revogação da subvenção em caso de desrespeito das condições ligadas a esta.
- 14 Por outro lado, o título 4.2 da Lei Geral de Direito Administrativo (Algemene wet bestuursrecht, Stb. 1995, n.º 315, a seguir «Awb») estabelece um quadro legal para a concessão, liquidação e recuperação das subvenções. Segundo essa lei, o regime das subvenções compreende duas fases, isto é, a concessão e a liquidação. A decisão relativa à concessão da subvenção constitui a decisão prévia ao arranque da actividade a subvencionar. Essa decisão confere ao requerente de uma subvenção o direito aos meios financeiros destinados à realização do projecto subvencionado, na qual deverá dar cumprimento às obrigações que lhe sejam eventualmente impostas. Se as

actividades forem realizadas e o requerente respeitar as referidas obrigações, o órgão administrativo não pode voltar atrás quanto à decisão de concessão. Fica, portanto, financeiramente vinculado a partir dessa fase do procedimento.

- 15 As disposições da Awb relativas à liquidação e à recuperação das subvenções são as seguintes:

«Artigo 4:46

1. Se for emitida uma decisão de concessão de uma subvenção, o órgão da Administração fixará a subvenção no montante previsto nessa decisão.

2. A subvenção poderá ser fixada num montante inferior se:

- a. as actividades para as quais foi concedida não se tiverem realizado ou não se tiverem realizado integralmente;
  
- b. o beneficiário da subvenção não tiver cumprido as obrigações associadas à subvenção;

- c. o beneficiário da subvenção tiver fornecido dados incorrectos ou incompletos e se verificar que o fornecimento de dados correctos ou completos teria conduzido a uma decisão diferente sobre o pedido de concessão da subvenção, ou
  
- d. a concessão da subvenção tiver sido incorrectamente efectuada por outras razões e o beneficiário da subvenção soubesse ou devesse saber desse facto.

[...]

#### Artigo 4:49

- 1. O órgão da Administração pode revogar ou alterar em detrimento do beneficiário a decisão de fixação da subvenção:
  - a. com base em factos ou circunstâncias que, no momento da fixação da subvenção, não podia razoavelmente conhecer e que teriam determinado a fixação de uma subvenção de montante inferior ao que resulta da decisão de concessão da subvenção;
  
  - b. se a fixação da subvenção tiver sido incorrectamente efectuada e o beneficiário da subvenção soubesse ou devesse saber desse facto, ou

c. se, posteriormente à fixação da subvenção, o beneficiário da subvenção não tiver cumprido as obrigações associadas à subvenção.

2. A menos que se disponha de outra forma, a revogação ou a alteração produzem efeito retroactivo à data em que a subvenção foi fixada.

3. A decisão que fixa a subvenção já não poderá ser revogada nem modificada em detrimento do beneficiário depois de terem decorrido cinco anos a contar do dia da sua comunicação ou, no caso referido no n.º 1, alínea c), a contar do dia da violação da obrigação ou do dia em que essa obrigação deveria ter sido executada.

[...]

Artigo 4:57

As subvenções e adiantamentos indevidamente pagos podem ser recuperados contanto que ainda não tenham decorrido cinco anos a contar do dia em que a subvenção foi fixada ou a contar do dia em que se produziram os eventos referidos no artigo 4:49, n.º 1, alínea c).

[...]»

## Litígios nos processos principais e questões prejudiciais

- 16 Os factos em causa nos processos principais, tal como resultam das decisões de reenvio, são os seguintes:

### *Processo C-383/06*

- 17 No decurso do ano de 1998, a Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening pediu uma subvenção para um projecto intitulado «Formação de parceiros de emprego social» no quadro de projectos de aprendizagem e de formação do FSE. Esse projecto era referido no anexo 1 do ESF Regeling, que diz respeito ao retorno ao mercado de trabalho, pela ministração de uma formação, dos desempregados que dele estão muito afastados. Por decisão de 8 de Dezembro de 1998, a direcção-geral concedeu, portanto, subvenções no limite máximo de 3 000 000 NLG quanto ao ano de 1998 e de 4 140 849 NLG quanto ao ano de 1999. Por decisão de 3 de Dezembro de 1999, o montante da subvenção quanto ao ano de 1999 foi modificado e elevado a 6 686 850 NLG. Finalmente, por decisão de 16 de Junho de 2000, o montante das subvenções foi fixado em 2 900 000 NLG quanto ao ano de 1999 e em 3 786 850 NLG quanto ao ano de 2000, por as actividades que beneficiavam da subvenção terem prosseguido durante o ano de 2000. As três decisões especificavam que a concessão das subvenções era associada à obrigação de realizar o projecto supra-referido em conformidade com o pedido e de respeitar as prescrições do ESF Regeling.
- 18 Por decisão de 28 de Janeiro de 2002, tomada com fundamento no artigo 4:46, n.º 2, da Awb, o ministério liquidou num montante nulo as subvenções relativas aos anos de 1998, 1999 e 2000 e reclamou a restituição da quantia de 6 434 469,80 NLG. O ministério considerou que nenhuma declaração final exacta e concordante fazendo a síntese dos dados relativos aos anos de 1998, 1999 e 2000 tinha sido apresentada, contrariamente às disposições do artigo 11.º, n.º 2, do ESF Regeling. Além disso, nenhuma síntese dos efeitos da acção empreendida fora efectuada, contrariamente às regras desse regulamento. Finalmente, o ministério considerou que o projecto não visava a passagem do emprego social para o mercado do trabalho clássico,

contrariamente aos termos do pedido de subvenção, e que o número de horas efectuadas por cada participante era nitidamente inferior ao previsto pelo projecto.

- 19 O ministério declarou infundada a reclamação apresentada pela Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening contra a decisão de 28 de Janeiro de 2002. Referiu, nomeadamente, que o facto de ter faltado à obrigação de realizar o projecto em conformidade com o pedido não estava coberto pela regularização *a posteriori* das regras de forma. Tendo o Rechtbank te's-Gravenhagen negado provimento ao recurso interposto desta decisão, a Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening interpôs recurso para o órgão jurisdicional de reenvio.
- 20 O Raad van State expõe que, em aplicação do artigo 4:46 da Awb, o órgão administrativo verifica, em geral na fase de liquidação das subvenções, se a actividade subvencionada foi correctamente realizada e se as obrigações associadas às subvenções foram respeitadas. No caso de subvenções concedidas no quadro do ESF Regeling, esse órgão jurisdicional considera que o artigo 4:46, n.º 2, da Awb não confere margem de manobra ao órgão administrativo e que a subvenção deve ser liquidada num montante nulo sempre que se verifique que as prescrições do ESF Regeling não foram respeitadas. O Raad van State considera que tal aconteceu no caso em apreço, pois o objectivo descrito no projecto não foi atingido.
- 21 No entanto, o órgão jurisdicional de reenvio considera que o artigo 4:46 da Awb apenas permite liquidar uma subvenção, não recuperar uma quantia já paga. Considera também que só o artigo 4:57 da Awb permite essa recuperação conferindo ao órgão administrativo que a ela procede um poder discricionário para o fazer e, portanto, uma margem de manobra para ponderar os interesses respectivos da Administração e do beneficiário da subvenção. Todavia, segundo o Raad van State, nenhuma norma jurídica nacional proíbe que a decisão de liquidação da subvenção num montante nulo e a de recuperação das quantias já pagas sejam tomadas numa só e mesma decisão. Esse órgão jurisdicional precisa que o ministério reconheceu que

deveria ter sabido, desde o início, que o objectivo prosseguido não podia ser atingido e considera, por consequência, que o desrespeito das disposições do ESF Regeling, que decorrem da regulamentação comunitária, é imputável a esse órgão administrativo. Daí conclui que, tendo em conta o princípio de direito interno da protecção da confiança legítima, o ministério deveria ter renunciado a recuperar a integralidade das subvenções e que, por consequência, o direito interno, neste caso concreto, não oferece qualquer fundamento para a recuperação.

- 22 O Raad van State considera, no entanto, que houve negligência na aceção do artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 4253/88. Após ter reconhecido que o Reino dos Países Baixos não tomou qualquer medida de recuperação dos fundos perdidos na aceção do referido artigo 23.º, n.º 1, esse órgão jurisdicional suscita a questão de saber se essa disposição de direito comunitário pode conferir uma competência directa ao Estado-Membro ou a um órgão administrativo para recuperar os referidos fundos. Além disso, coloca também a questão de saber se o princípio da protecção da confiança legítima tal como é entendido em direito interno pode ir para além do mesmo princípio tal como é entendido em direito comunitário.

*Processo C-384/06*

- 23 No decurso do ano de 1998, a Gemeente Rotterdam pediu uma subvenção para um projecto de formação de acordo com o ESF Regeling. A subvenção foi concedida no montante de 483 108 NLG e estava subordinada à obrigação de submeter o projecto a um acompanhamento administrativo individualizado. Por decisão de 28 de Maio de 1999, a subvenção relativa ao ano de 1998 foi liquidada no montante de 122 612,81 NLG, na condição, todavia, de que o acompanhamento dos projectos satisfizesse as prescrições do ESF Regeling. A Gemeente Rotterdam apresentou uma

reclamação ao ministério, o qual, por decisão de 18 de Julho de 2001, tomada com fundamento no artigo 4:49, n.º 1, alínea a), da Awb e no artigo 14.º do ESF Regeling, revogou a decisão de 28 de Maio de 1999, liquidou a subvenção num montante nulo e reclamou o reembolso das quantias já pagas. O ministério declarou infundada a reclamação apresentada pela Gemeente Rotterdam contra as decisões de 28 de Maio de 1999 e de 18 de Julho de 2001. Tendo o Rechtbank te Rotterdam negado provimento ao recurso interposto dessa decisão, a Gemeente Rotterdam interpôs recurso para o órgão jurisdicional de reenvio.

24 O Raad van State considera, em primeiro lugar, que a liquidação da subvenção não podia ser condicional e que o desrespeito dessa condição não podia servir de fundamento para a revogação efectuada. Reconhece, em segundo lugar, que a Gemeente Rotterdam não submeteu o seu projecto a um acompanhamento administrativo individualizado, em conformidade com as prescrições do ESF Regeling.

25 O órgão jurisdicional de reenvio reconhece que a Administração omitiu deliberadamente proceder a controlos aprofundados e considera, por consequência, que não existem factos ou circunstâncias que o ministério tenha ignorado antes de tomar a decisão de liquidação da subvenção na acepção do artigo 4:49, n.º 1, alínea a), da Awb. O Raad van State considera que a decisão de revogação não podia, portanto, ser baseada no disposto no artigo 4:49, n.º 1, alínea a), da Awb nem em nenhum dos outros casos previstos no n.º 1 desse artigo.

### *Processo C-385/06*

26 No decurso do ano de 1998, a Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant pediu uma subvenção de acordo com o ESF Regeling para um projecto destinado à reinserção de desempregados de longa duração. A subvenção foi concedida no

montante de 410 772 NLG e estava subordinada à obrigação de submeter o projecto a um acompanhamento administrativo individualizado. Por decisão de 22 de Julho de 1999, a subvenção foi liquidada na quantia de 185 892 NLG, e mais tarde num montante nulo, por decisão da direcção-geral, de 21 de Setembro de 2000, baseada no artigo 4:46 da Awb. A direcção-geral reclamou, além disso, o reembolso das quantias já pagas. Por decisão de 23 de Novembro de 2001, a direcção-geral declarou infundada a reclamação apresentada pela Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant, especificando, no entanto, que a decisão de liquidação num montante nulo da subvenção era doravante baseada no artigo 4:49 da Awb e já não no artigo 4:46 dessa mesma lei. A decisão de 23 de Novembro de 2001 foi motivada pelo facto de, à data da decisão de 22 de Julho de 1999, a direcção-geral ignorar que as regras do ESF Regling não tinham sido respeitadas. Tendo o Rechtbank Breda negado provimento ao recurso interposto contra essa decisão, a Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant interpôs recurso para o órgão jurisdicional de reenvio.

27 O Raad van State reconhece que a Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant não respeitou a obrigação de demonstrar um acompanhamento administrativo individualizado, em conformidade com as prescrições do ESF Regeling. No entanto, esse órgão jurisdicional considera que a direcção-geral não podia ignorar o desrespeito dessa obrigação no momento da decisão de liquidação. Com efeito, a direcção-geral liquidou deliberadamente a subvenção sem controlar os documentos fornecidos pela Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant. O Raad van State conclui que a direcção-geral não podia basear a sua decisão de revogação nem num dos casos referidos no artigo 4:49 da Awb nem no artigo 15.º do ESF Regeling. Considera, por consequência, que o direito nacional não oferecia qualquer possibilidade de revogar a subvenção após a sua liquidação. Esses limites às possibilidades de recuperação introduzidos pelo direito nacional decorrem dos princípios de direito interno da segurança jurídica e da protecção da confiança legítima.

28 O Raad van State considera, no entanto, que o desrespeito das regras do ESF Regeling constitui negligência na acepção do artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 4253/88. Esse órgão jurisdicional salienta igualmente que o Reino dos Países Baixos não

tomou qualquer medida de recuperação dos fundos já pagos, na acepção do referido artigo 23.º, n.º 1. Suscita a questão de saber, por um lado, se a esse Estado-Membro é conferida uma competência directa por esse regulamento comunitário e, por outro, se a competência eventualmente conferida pode permitir ao Estado-Membro ou a um dos seus órgãos administrativos recuperar os fundos já pagos. Finalmente, interroga-se sobre o facto de saber se o princípio da protecção da confiança legítima tal como é entendido em direito interno pode ir para além do mesmo princípio tal como é entendido em direito comunitário.

- 29 Foi nestas condições que o Raad van State decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

#### Questões idênticas nos três processos

- «1) a) Um Estado-Membro ou um órgão da Administração deste Estado pode invocar directamente [uma competência] com base num regulamento — portanto, sem fundamento no direito nacional?
- b) Em caso de resposta afirmativa, o artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 4253/88 [...] [atribui competência para revogar a liquidação de uma subvenção e recuperar os montantes indevidamente pagos, admitindo que o [referido] artigo 23.º [...] obriga os Estados Membros a fazê-lo caso se verifique que houve abuso ou negligência na acepção desse artigo?»

Questão específica do processo C-383/06

«2) Em caso de resposta negativa, o artigo 10.º CE, lido em conjugação com o artigo 249.º CE, implica que uma disposição nacional como o artigo 4:57 da [Awb] — nos termos da qual as subvenções e adiantamentos indevidamente pagos podem ser recuperados — deve ser objecto de interpretação conforme ao Regulamento [n.º 4253/88]?»

Questão idêntica nos processos C-384/06 e C-385/06

«2) Em caso de resposta negativa, o artigo 10.º CE, lido em conjugação com o artigo 249.º CE, implica que deve ser objecto de interpretação conforme ao Regulamento [n.º 4253/88] uma disposição nacional como o artigo 4:49, n.º 1, da [Awb], nos termos da qual o órgão da Administração pode revogar ou alterar em detrimento do beneficiário a decisão de liquidação da subvenção [ou] com base em factos ou circunstâncias que, no momento da liquidação da subvenção, não podia razoavelmente conhecer e que teriam determinado a liquidação de uma subvenção inferior à que resulta da decisão de concessão da subvenção, [ou] caso a liquidação da subvenção tenha sido incorrectamente efectuada e o beneficiário da subvenção soubesse ou tivesse a obrigação de saber desse facto ou [...] se o beneficiário da subvenção, posteriormente à liquidação desta, não tiver cumprido as obrigações associadas à mesma?»

Questão idêntica nos três processos

«3) Em caso de resposta afirmativa, esta interpretação está sujeita às limitações decorrentes dos princípios gerais do direito comunitário, nomeadamente os princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança legítima?»

## Questões específicas do processo C-383/06

- «4) a) Em caso de resposta afirmativa à terceira questão, suscita-se, no que diz respeito a essas limitações, esta questão: os princípios nacionais da segurança jurídica e da protecção da confiança legítima podem ter um significado mais amplo do que os princípios gerais comunitários, nomeadamente os princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança legítima, que devem ser tidos em conta na aplicação do Regulamento [n.º 4253/88]?
- b) É relevante, para efeitos da aplicação dos princípios comunitários da segurança jurídica e da protecção da confiança legítima, o facto de ser imputável ao próprio Estado-Membro que concede a subvenção o incumprimento, pelo beneficiário da subvenção, de obrigações relativas à subvenção decorrentes das disposições de direito comunitário relevantes?»

## Questões idênticas nos processos C-384/86 e C-385/06

- «4) Em caso de resposta afirmativa à terceira questão, suscita-se, no que diz respeito a essas limitações, a seguinte questão: os princípios nacionais da segurança jurídica e da protecção da confiança legítima subjacentes ao artigo 4:49, n.º 1, da [Awb] podem ter um significado mais amplo do que os princípios gerais comunitários, nomeadamente os princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança legítima, que devem ser tidos em conta na aplicação do Regulamento [n.º 4253/88]?

- 5) Tendo em conta o artigo 10.º CE, é relevante, para efeitos de aplicação dos princípios comunitários da segurança jurídica e da protecção da confiança legítima, o facto de o beneficiário da subvenção ser uma pessoa colectiva de direito público?»

#### Questões específicas do processo C-385/06

«6) No caso de se dever proceder à revogação da decisão de liquidação da subvenção e à recuperação dos montantes pagos, quer com base no artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento [n.º 4253/88], quer com base na interpretação conforme com o Regulamento [n.º 4253/88] do artigo 4:49, n.º 1, da [Awb], o artigo 23.º, n.º 1, do [referido] regulamento implica que também se deverá proceder a tais revogação e recuperação se se constatar que o Estado-Membro já reembolsou o [FSE] da subvenção indevidamente concedida, ou, pelo menos, que foi adoptada uma medida para esse efeito?

7) Se o artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento [n.º 4253/88] não obrigar a proceder à revogação e à recuperação, existem outras disposições de direito comunitário — tal como o artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de Dezembro de 1995, relativo à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (JO L 312, p. 1) — que, directamente ou por via de interpretação conforme com o regulamento do artigo 4:49, n.º 1, da [Awb], obriguem o Estado-Membro a proceder à revogação e à recuperação de subvenções, pagas em violação do direito comunitário, como as que estão em causa no presente processo?»

<sup>30</sup> Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 22 de Novembro de 2006, os processos C-383/06 a C-385/06 foram apensos para efeitos das fases escrita e oral, bem como do acórdão.

## Quanto às questões prejudiciais

*Quanto às questões relativas à aplicação do artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 4253/88, bem como dos artigos 10.º CE e 249.º CE*

- 31 Através da primeira questão em cada um dos processos principais, o órgão jurisdicional de reenvio procura, em substância, saber se um regulamento comunitário e, mais particularmente, o artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 4253/88, constitui um fundamento jurídico pertinente para a recuperação, pela Administração nacional, de quantias indevidamente pagas no quadro dos fundos estruturais europeus. Em caso de resposta negativa a estas questões, o referido órgão jurisdicional pergunta, através das suas segundas questões, se os artigos 10.º CE e 249.º CE podem servir de base jurídica a uma interpretação da regulamentação nacional conforme ao referido regulamento. Além disso, esse órgão jurisdicional suscita, através da sua sétima questão e para o caso de o artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 4253/88 não impor nem a revogação nem a recuperação dos fundos indevidamente pagos, a questão de saber se o Regulamento n.º 2988/95 não constitui um fundamento jurídico pertinente para a recuperação desses fundos.

## Observações submetidas ao Tribunal de Justiça

- 32 Segundo a Gemeente Rotterdam e a Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant, o artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 4253/88 não atribui qualquer competência aos Estados-Membros para recuperar fundos indevidamente pagos. Em contrapartida, essa disposição impõe a esses mesmos Estados-Membros que prevejam procedimentos para o fazer.

33 Os governos checo e alemão propõem que às primeiras questões seja dada resposta afirmativa. O Governo neerlandês considera que, se bem que um Estado-Membro possa extrair uma competência directamente de um regulamento comunitário, tal não se passa com o artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 4253/88, uma vez que esta disposição, embora imponha o princípio da recuperação dos fundos, remete para o direito interno o cuidado de prever as regras dessa recuperação. O Governo alemão considera, no entanto, que a aplicação do referido artigo 23.º, n.º 1, não constitui obstáculo a que as autoridades nacionais se prevaleçam dessa disposição para efeitos de recuperação, na medida em que o direito nacional o permita. Segundo o Governo checo, a atribuição de competência pelo direito interno não é necessária, quando este se limita a prever as regras processuais.

34 Quanto à sétima questão, o Governo neerlandês e a Comissão alegam que o Regulamento n.º 2988/94 não constitui uma base jurídica autónoma que permita às autoridades nacionais tomar medidas em caso de irregularidades. Com efeito, esse texto contém apenas disposições gerais, enquanto o Regulamento n.º 4253/88 se aplica especialmente aos fundos estruturais europeus.

#### Resposta do Tribunal de Justiça

35 Deve reconhecer-se, em primeiro lugar que resulta da própria redacção do artigo 249.º, segundo parágrafo, CE que os regulamentos comunitários são directamente aplicáveis nos Estados-Membros.

36 No que toca à utilização dos fundos estruturais, há que recordar que, segundo o artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2052/88, a acção comunitária será estabelecida através de uma concertação estreita entre a Comissão, o Estado-Membro interessado, as autoridades e os organismos competentes designados pelo Estado-Membro a nível nacional, regional, local ou outro. Por outro lado, nos termos do sexto considerando

do Regulamento n.º 2082/93, em aplicação do princípio da subsidiariedade e sem prejuízo das competências da Comissão, nomeadamente enquanto responsável pela gestão dos recursos financeiros comunitários, a execução das formas de intervenção deve ser principalmente da responsabilidade dos Estados-Membros ao nível territorial adequado, segundo a especificidade de cada Estado-Membro.

37 O Tribunal de Justiça tem julgado no sentido de que esse princípio está consagrado no artigo 23.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 4253/88, o qual prevê que, para garantir o êxito das acções empreendidas por promotores públicos ou privados, os Estados-Membros, aquando da execução das acções, tomem as medidas necessárias para verificar regularmente se as acções financiadas pela Comunidade foram empreendidas de forma correcta, prevenir e combater as irregularidades e recuperar os fundos perdidos na sequência de abuso ou negligência (v. acórdão de 22 de Janeiro de 2004, COPPI, C-271/01, Colect., p. I-1029, n.º 40).

38 Da mesma forma, o exercício, pelo Estado-Membro, de um poder de apreciação quanto à oportunidade de exigir ou não a restituição dos fundos comunitários indevida ou irregularmente concedidos seria incompatível com a obrigação que o artigo 23.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 4253/88 impõe às administrações nacionais de recuperar os fundos indevida ou irregularmente pagos [v., por analogia, no tocante ao artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 94, p. 13; EE 03 F3 p. 220), acórdão de 21 de Setembro de 1983, Deutsche Milchkontor e o., 205/82 a 215/82, Recueil, p. 2633, n.º 22].

39 Importa, finalmente, acrescentar que o Regulamento n.º 4253/88 constitui de facto o fundamento jurídico pertinente da referida obrigação de recuperação e não o Regulamento n.º 2988/95, que se limita, como sublinha a Comissão, a estabelecer as regras

gerais de controlos e sanções com a finalidade de protecção dos interesses financeiros da Comunidade. É, portanto, com fundamento no referido artigo 23.º, n.º 1, que deve efectuar-se a recuperação.

- 40 Resulta do conjunto das considerações precedentes que deve responder-se às primeiras e à sétima questões submetidas que o artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 4253/88 cria a obrigação, para os Estados-Membros, de recuperarem os fundos perdidos na sequência de abuso ou de negligência, sem que seja necessária a atribuição de uma competência pelo direito nacional.
- 41 A resposta dada a estas questões dispensa que se responda às segundas.

*Quanto às questões relativas à aplicação dos princípios da protecção da confiança legítima e da segurança jurídica, bem como quanto à incidência da qualidade de pessoa colectiva pública do beneficiário das subvenções e do reembolso destas à Comunidade*

- 42 Na medida em que a redacção das questões prejudiciais deixa subsistir uma dúvida quanto à necessidade de responder à terceira e à quarta questão, deve salientar-se, no tocante a essas questões, que, uma vez que cabe ao Tribunal de Justiça, no quadro do sistema de cooperação instituído pelo artigo 234.º CE, dar ao juiz nacional uma resposta útil que lhe permita decidir o litígio de que foi chamado a conhecer, compete-lhe, tal sendo o caso, reformular as questões que lhe foram submetidas (v. acórdãos de 28 de Novembro de 2000, Roquette Frères, C-88/99, Colect., p. I-10465, n.º 18; de 20 de Maio de 2003, Ravil, C-469/00, Colect., p. I-5053, n.º 27; de 4 de Maio de 2006, Haug, C-286/05, Colect., p. I-4121, n.º 17, bem como de 4 de Outubro de 2007, Rampion e Godard, C-429/05, Colect., p. I-8017, n.º 27).

43 Assim, deve compreender-se que é útil para o órgão jurisdicional de reenvio saber se a aplicação do artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 4253/88 deve fazer-se tomando em conta os princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança legítima tal como entendidos em direito comunitário. Se for esse o caso, põe-se a questão de saber se esses princípios podem ser entendidos de forma mais extensa em direito interno que em direito comunitário e, nomeadamente, se um beneficiário de fundos que cometeu negligências ou abusos na aceção do referido artigo 23.º, n.º 1, pode opor esses princípios à Administração quando esta, que disso estava encarregada, cometeu um erro na concessão dos referidos fundos. Por outro lado, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, pelas suas quinta e sexta questões, se a qualidade de pessoa colectiva de direito público do beneficiário dos fundos ou o facto de o Estado-Membro ter reembolsado à Comunidade os referidos fundos podem ter uma influência sobre os referidos princípios que presidem à recuperação desses fundos.

#### Observações submetidas ao Tribunal de Justiça

44 A Gemeente Rotterdam e a Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant sustentam que não existe, no caso em apreço, uma confiança legítima comunitária que tenha prioridade sobre o princípio interno da confiança legítima. A Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant considera, por outro lado, que os interesses da Comunidade não são afectados pela não recuperação dos fundos junto do beneficiário.

45 O Governo neerlandês considera que, na medida em que a recuperação ocorra na base das normas de direito nacional, os princípios internos da segurança jurídica e da protecção da confiança legítima podem ter um alcance maior do que esses mesmos princípios gerais quando considerados a nível comunitário. A esse propósito, a atitude da autoridade que concedeu os fundos poderia ser tomada em conta na aplicação desses princípios. Esse governo precisou, na audiência, que as quantias irregularmente concedidas provenientes dos fundos estruturais foram reembolsadas à Comunidade.

- 46 A Comissão propõe reagrupar as questões e responder retomando os princípios extraídos pelo Tribunal de Justiça nos acórdãos *Deutsche Milchkontor e o.*, já referido, bem como de 19 de Setembro de 2002, *Huber (C-336/00, Colect., p. I-7699)*. Sustenta que o artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 4253/88 se opõe a uma aplicação dos princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança legítima reconhecidos pelo direito nacional de um Estado-Membro que redunde no abandono da recuperação dos fundos indevidamente pagos quando o beneficiário não esteja de boa fé. No caso inverso, o direito comunitário não se opõe a que os referidos princípios sejam tomados em conta para a recuperação dos fundos indevidamente pagos quando tiverem sido cometidas faltas e negligências pelas autoridades nacionais, na condição, todavia, de o interesse comunitário ser plenamente tomado em conta.
- 47 A totalidade dos intervenientes perante o Tribunal de Justiça considera que a qualidade de pessoa colectiva pública do beneficiário dos fundos é desprovida de incidência sobre a aplicação das regras de recuperação.

#### Resposta do Tribunal de Justiça

- 48 Deve começar por recordar-se que resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que os litígios relativos à recuperação dos fundos 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 (v. acórdãos *Deutsche Milchkontor e o.*, já referido, n.º 19; *Huber*, já referido, n.º 55, e de 21 de Junho de 2007, *ROM-projecten, C-158/06, Colect., p. I-5103, n.º 23*). O Tribunal de Justiça tem definido alguns destes limites.
- 49 Antes de mais, a aplicação do direito nacional não deve prejudicar a aplicação e a eficácia do direito comunitário. Tal acontecerá nomeadamente se essa aplicação tornar a recuperação de fundos irregularmente concedidos praticamente impossível (v. acórdão *Deutsche Milchkontor e o.*, já referido, n.ºs 21 e 22). Daí resulta que cabe

ao juiz nacional aplicar, em princípio, o seu direito nacional, velando, no entanto, por assegurar a plena eficácia do direito comunitário, o que pode conduzi-lo a afastar, se necessário, uma norma nacional que a isso constitua obstáculo ou a interpretar uma norma nacional que foi elaborada tendo apenas em vista uma situação puramente interna (v., nomeadamente, acórdão de 8 de Novembro de 2005, Leffler, C-443/03, Colect., p. I-9611, n.º 51).

- 50 A aplicação do direito nacional deve igualmente fazer-se de forma não discriminatória em relação aos procedimentos que visam resolver litígios nacionais do mesmo tipo e as autoridades nacionais devem proceder, na matéria, com a mesma diligência e segundo modalidades que não tornem a recuperação das quantias em questão mais difícil do que nos casos comparáveis respeitantes à aplicação de disposições nacionais correspondentes (v. acórdão Deutsche Milchkontor e o., já referido, n.º 23).
- 51 Nos processos principais em causa, o juiz nacional é, portanto, obrigado a dar execução à obrigação que decorre das disposições do artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 4253/88 quando é chamado a conhecer de um pedido tendente à recuperação de fundos perdidos na sequência de abuso ou de negligência e, se necessário, a afastar ou a interpretar uma regra de direito nacional como a Awb, elaborada com vista a regular situações puramente internas, que constitua obstáculo a essa recuperação.
- 52 É pacífico que o Tribunal de Justiça tem igualmente julgado no sentido de que 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, os princípios da protecção da confiança legítima e da segurança jurídica, dado que estes últimos fazem parte da ordem jurídica comunitária (v. 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; Huber, já referido, n.º 56, bem como ROM-projecten, já referido, n.º 24). Esses princípios impõem-se com um rigor particular face a uma regulamentação susceptível de

comportar consequências financeiras (v. acórdãos de 16 de Março de 2006, Emsland-Stärke, C-94/05, Colect., p. I-2619, n.º 43; de 26 de Outubro de 2006, Koninklijke Coöperatie Cosun, C-248/04, Colect., p. I-10211, n.º 79, e ROM-projecten, já referido, n.º 26).

53 No entanto, tal como foi dito no n.º 40 do presente acórdão, o artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 4253/88 cria, para os Estados-Membros, a obrigação de recuperarem os fundos perdidos na sequência de abuso ou de negligência, sem que seja necessária a atribuição de uma competência pelo direito nacional. Resulta daí que a aplicação dos princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança legítima deve fazer-se segundo as regras do direito comunitário.

54 Importa, a esse propósito, recordar que, em matéria de fundos estruturais, o artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2052/88 especifica que a acção comunitária deve ser estabelecida através de uma concertação estreita entre a Comissão, os Estados-Membros, as autoridades e os organismos competentes desses Estados. Essa concertação traduz-se, além disso, por um sistema de responsabilidade residual dos Estados-Membros face à Comunidade em caso de perda de quantias provenientes dos fundos estruturais na sequência de abusos ou de negligências. As regras de concretização dessa responsabilidade figuram nos artigos 23.º e 24.º do Regulamento n.º 4253/88, em relação aos quais o Tribunal de Justiça tem julgado no sentido de que a sua interpretação é indissociável (v. acórdão COPPI, já referido, n.ºs 27 e 29), bem como no artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1681/94. A esse propósito, a qualidade de pessoa colectiva pública do beneficiário dos fundos é desprovida de incidência sobre a aplicação desses princípios.

55 Por outro lado, o princípio segundo o qual a aplicação da legislação nacional não deve prejudicar a aplicação e a eficácia do direito comunitário exige que o interesse da Comunidade seja plenamente tomado em consideração aquando da aplicação de disposições como as dos artigos 4:49 e 4:57 da Awb que, segundo o juiz de reenvio, conferem um poder discricionário às autoridades administrativas nacionais para procederem à recuperação de fundos indevidamente pagos e que permitem ao beneficiário desses fundos opor-lhe o princípio da protecção da confiança legítima (v.,

neste sentido, acórdãos, já referidos, Deutsche Milchkontor e o., n.º 32; Flemmer e o., n.º 61, bem como Huber, n.º 57).

56 Por esta razão, deve recordar-se que se tem decidido no sentido de que o sistema de subvenções elaborado pela regulamentação comunitária assenta, nomeadamente, na execução pelo beneficiário de uma série de obrigações que lhe conferem direito ao recebimento da contribuição financeira prevista. Se o beneficiário não cumpre todas essas obrigações, resulta do artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento n.º 4253/88 que a Comissão é autorizada a reconsiderar a extensão das obrigações que sobre ele incidem. Pelo que diz respeito à aplicação do artigo 23.º, n.º 1, do mesmo regulamento, o beneficiário, no caso de não ter executado a acção de formação de acordo com as condições a que estava subordinada a concessão dessa contribuição, não pode invocar os princípios da protecção da confiança legítima e dos direitos adquiridos para obter o pagamento do saldo do montante total da contribuição inicialmente concedida [v., neste sentido, acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Setembro de 1998, Branco/Comissão, T-142/97, Colect., p. II-3567, n.ºs 97 e 105 (recurso rejeitado por despacho do Tribunal de Justiça de 12 de Novembro de 1999, Branco/Comissão, C-453/98 P, Colect., p. I-8037), bem como de 16 de Setembro de 1999, Partex/Comissão, T-182/96, Colect., p. II-2673, n.º 190 (recurso rejeitado por despacho do Tribunal de Justiça de 8 de Março de 2001, Partex/Comissão, C-465/99 P, não publicado na Colectânea)]. Finalmente, o princípio da protecção da confiança legítima não pode ser invocado por um beneficiário que se tenha tornado culpado de uma violação manifesta da regulamentação em vigor (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de Dezembro de 1985, Sideradria/Comissão, 67/84, Recueil, p. 3983, n.º 21).

57 Nos processos principais em causa, resulta das precisões avançadas pelo órgão jurisdicional de reenvio, por um lado, que as decisões de concessão dos fundos estavam subordinadas ao cumprimento, pelos beneficiários, das regras do ESF Regeling e, nomeadamente, da obrigação de submeter os projectos a um acompanhamento administrativo individualizado e, por outro, que essas regras não foram, mais ou menos deliberadamente, respeitadas. Cabe, portanto, ao juiz nacional apreciar se, tendo em conta o comportamento tanto dos beneficiários dos fundos como da Administração, os princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança legítima, tal como entendidos em direito comunitário, podem ser legitimamente opostos aos pedidos de reembolso.

58 Além disso, resulta das observações do Governo neerlandês e da Comissão na audiência que os fundos irregularmente concedidos foram reembolsados à Comunidade. No entanto, criando o artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 4253/88 a obrigação, para os Estados-Membros, de recuperarem os fundos perdidos na sequência de abuso ou de negligência, o facto de a Comunidade ter sido reembolsada pelo Estado-Membro não dispensa, em si, de proceder à recuperação dos referidos fundos.

59 Por isso, resulta do conjunto destas considerações que deve responder-se às questões submetidas que a recuperação dos fundos perdidos na sequência de abuso ou de negligência deve ser efectuada com fundamento no artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 4253/88 e segundo as regras do direito nacional, na condição de a aplicação deste direito não prejudicar a aplicação e a eficácia do direito comunitário e não ter por efeito tornar na prática impossível a recuperação das quantias irregularmente concedidas. Cabe ao juiz nacional assegurar plenamente a aplicação do direito comunitário afastando ou interpretando, na medida do necessário, uma regra nacional como a Awb que a isso constitua obstáculo. O juiz nacional pode aplicar os princípios comunitários da segurança jurídica e da protecção da confiança legítima apreciando o comportamento tanto dos beneficiários dos fundos perdidos como da Administração, desde que o interesse da Comunidade seja plenamente tomado em consideração. A qualidade de pessoa colectiva pública do beneficiário dos fundos é desprovida de incidência a este respeito.

### **Quanto às despesas**

60 Revestindo o processo, quanto às partes nas causas principais, a natureza de incidentes suscitados 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 (Terceira Secção) declara:

- 1) **O artigo 23.º, n.º 1, do 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, tal como alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 2082/93 do Conselho, de 20 de Julho de 1993, cria a obrigação, para os Estados-Membros, de recuperarem os fundos perdidos na sequência de abuso ou de negligência, sem que seja necessária a atribuição de uma competência pelo direito nacional.**
  
- 2) **A recuperação dos fundos perdidos na sequência de abuso ou de negligência deve ser efectuada com fundamento no artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 4253/88, tal como alterado pelo Regulamento n.º 2082/93, e segundo as regras do direito nacional, na condição de a aplicação deste direito não prejudicar a aplicação e a eficácia do direito comunitário e não ter por efeito tornar na prática impossível a recuperação das quantias irregularmente concedidas. Cabe ao juiz nacional assegurar plenamente a aplicação do direito comunitário afastando ou interpretando, na medida do necessário, uma regra nacional como a Lei Geral de Direito Administrativo (Algemene wet bestuursrecht) que a isso constitua obstáculo. O juiz nacional pode aplicar os princípios comunitários da segurança jurídica e da protecção da confiança legítima apreciando o comportamento tanto dos beneficiários dos fundos perdidos como da Administração, desde que o interesse da Comunidade seja plenamente tomado em consideração. A qualidade de pessoa colectiva pública do beneficiário dos fundos é desprovida de incidência a este respeito.**

Assinaturas