



## Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

28 de fevereiro de 2019\*

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Cláusula compromissória — Artigo 272.º TFUE — Conceito de “ação declarativa” — Artigo 263.º TFUE — Conceito de “decisão administrativa” — Convenção de subvenção celebrada no âmbito do Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação (CIP) (2007-2013) — Relatórios de auditoria que declararam a inelegibilidade de determinados custos declarados»

No processo C-14/18 P,

que tem por objeto um recurso nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interposto em 5 de janeiro de 2018,

**Alfamicro – Sistemas de computadores, Sociedade Unipessoal, Lda**, com sede em Cascais (Portugal), representada por G. Gentil Anastácio e D. Pirra Xarepe, advogados,

recorrente,

sendo a outra parte no processo:

**Comissão Europeia**, representada por J. Estrada de Solà e M. M. Farrajota, na qualidade de agentes,

demandada em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: C. Toader (relatora), presidente de secção, L. Bay Larsen e M. Safjan, juízes,

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vista a decisão tomada, ouvida a advogada-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

\* Língua do processo: português.

## Acórdão

- 1 Com o seu recurso, a Alfamicro – Sistemas de computadores, Sociedade Unipessoal, Lda (a seguir «Alfamicro»), pede a anulação do Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 14 de novembro de 2017, Alfamicro/Comissão (T-831/14, não publicado, a seguir «acórdão recorrido», EU:T:2017:804), pelo qual foi julgada improcedente a sua ação que tinha por objeto um pedido baseado no artigo 272.º TFUE e destinado, no essencial, a obter a declaração da inexistência do crédito da Comissão Europeia sobre a recorrente nos termos da convenção de subvenção n.º 238882, relativa ao financiamento pela União Europeia do projeto «Save Energy», celebrada no âmbito do Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação (2007-2013) instituído pela Decisão n.º 1639/2006/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 2006 (JO 2006, L 310, p. 15, a seguir «convenção de subvenção controvertida»).

### Quadro jurídico

- 2 Nos termos do artigo 1.º, n.º 2, da Decisão n.º 1639/2006, lido à luz do seu considerando 2, esta foi adotada a fim de contribuir para a competitividade e o potencial de inovação da Comunidade Europeia enquanto sociedade de conhecimento avançada, caracterizada por um desenvolvimento sustentável baseado num crescimento económico sólido e numa economia social de mercado altamente competitiva, com um nível elevado de proteção e de melhoria da qualidade do ambiente. Esta decisão foi revogada a partir de 31 de dezembro de 2013 pelo Regulamento (UE) n.º 1287/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, que cria um Programa para a Competitividade das Empresas e das Pequenas e Médias Empresas (COSME) (2014-2020) e que revoga a Decisão n.º 1639/2006 (JO 2013, L 347, p. 33).
- 3 Segundo o considerando 19 da Decisão n.º 1639/2006, esta visava, em especial, tomar medidas adequadas para prevenir irregularidades e fraudes e efetuar as diligências necessárias para recuperar os fundos perdidos, pagos indevidamente ou utilizados incorretamente, em conformidade com os Regulamentos (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de dezembro de 1995, relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (JO 1995, L 312, p. 1), e (Euratom, CE) n.º 2185/96 do Conselho, de 11 de novembro de 1996, relativo às inspeções e verificações no local efetuadas pela Comissão para proteger os interesses financeiros das Comunidades Europeias contra a fraude e outras irregularidades (JO 1996, L 292, p. 2), e com o Regulamento (CE) n.º 1073/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de maio de 1999, relativo aos inquéritos efetuados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) (JO 1999, L 136, p. 1).
- 4 Entre os objetivos previstos no artigo 2.º dessa decisão, figurava, no n.º 2, alínea b), desse artigo, o Programa de Apoio à Política de Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC).
- 5 O artigo 9.º da referida decisão, com a epígrafe «Proteção dos interesses financeiros das Comunidades», previa, no seu n.º 3:

«Qualquer medida de execução adotada em conformidade com a presente decisão deve prever, em especial, a supervisão e o controlo financeiro por parte da Comissão ou de qualquer representante por esta autorizado, bem como auditorias pelo Tribunal de Contas, se necessário a efetuar no local.»

### Antecedentes do litígio

- 6 A Alfamicro é uma sociedade unipessoal de direito português que presta serviços no domínio da informática e das tecnologias da informação. Em 9 de junho de 2009, celebrou com a Comissão a convenção de subvenção controvertida.

- 7 O projeto «Save Energy», financiado por esta convenção, visava permitir a sensibilização dos cidadãos e dos decisores políticos para as questões relacionadas com a eficiência energética. Este projeto decorreu entre 1 de março de 2009 e 31 de outubro de 2011.
- 8 A Alfamicro participou no referido projeto, na qualidade de coordenadora, no âmbito de um consórcio com 17 parceiros de cinco Estados-Membros. Coordenou a execução dos projetos-piloto de inovação tecnológica e social. Além disso, participou noutros projetos europeus em que assumia o papel de consultora técnica ou de coordenadora de projeto.
- 9 A convenção de subvenção controvertida fixava, no seu artigo 5.º, n.º 1, a contribuição financeira máxima da Comunidade em 2 230 000 euros e especificava que tal contribuição financeira seria limitada a 50 % dos custos elegíveis.
- 10 O artigo 10.º desta convenção, sob a epígrafe «Lei aplicável e jurisdição competente», previa, no seu primeiro parágrafo, que esta era regida pelas suas disposições, pelos atos comunitários relevantes relativos ao Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação, pelo Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias e as suas regras de aplicação, pelas outras disposições relevantes de direito comunitário em geral e, a título subsidiário, pelo direito belga.
- 11 De acordo com o artigo 10.º, segundo parágrafo, da referida convenção, «os beneficiários declaram saber e aceitam que a Comissão pode tomar decisões que impõem obrigações pecuniárias e que constituem título executivo, em conformidade com o artigo 256.º [CE]».
- 12 O artigo 10.º, terceiro parágrafo, da mesma convenção estipulava que, sem prejuízo do direito de a Comissão adotar diretamente as decisões referidas no seu artigo 10.º, segundo parágrafo, o Tribunal Geral ou, em caso de recurso, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias terão competência exclusiva para conhecer dos litígios entre a Comunidade, por um lado, e os beneficiários, por outro, relativos à interpretação, à aplicação ou à validade da convenção de subvenção controvertida e à legalidade das decisões acima referidas.
- 13 O anexo II da convenção de subvenção controvertida, que dela fazia parte integrante, enunciava as condições gerais a esta aplicáveis. O artigo II.28 dessas condições gerais, sob a epígrafe «Auditoria financeira», previa, no seu n.º 1, primeiro parágrafo, que a Comissão podia, durante todo o período de realização do projeto em questão e durante cinco anos a contar da data do pagamento final, submeter um beneficiário a uma auditoria. Nos termos do segundo parágrafo deste número, esse processo podia ser realizado por revisores de contas externos ou pelos serviços da Comissão, incluindo o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF). De acordo com a redação do artigo II.28, n.º 6, das referidas condições gerais, o Tribunal de Contas Europeu tinha os mesmos direitos que a Comissão, nomeadamente o direito de acesso, para efeitos de controlos e auditorias.
- 14 A duração do projeto «Save Energy», inicialmente prevista para 30 meses, foi posteriormente alargada para 32 meses, pelo que foi concluído em 3 de outubro de 2011. Após a execução deste projeto, a Comissão pagou uma quantia de 680 300 euros, ou seja, 50 % dos custos declarados pela Alfamicro.
- 15 Por carta de 25 de outubro de 2012, o Tribunal de Contas informou a Alfamicro de que, em conformidade com o artigo 287.º TFUE e como previsto no artigo II.28, n.º 6, das condições gerais da convenção de subvenção controvertida, a mesma seria objeto de uma auditoria nas suas instalações em Cascais (Portugal), de 17 a 19 de dezembro de 2012. O Tribunal de Contas concluiu essa auditoria em 11 de abril de 2013.
- 16 O projeto de relatório de auditoria, enviado à Alfamicro por carta de 29 de abril de 2013, foi, em seguida, revisto pelo Tribunal de Contas, tomando em consideração as observações preliminares apresentadas pela recorrente. Por carta de 25 de agosto de 2014, a Comissão comunicou à Alfamicro o relatório final da auditoria e notificou-a do encerramento definitivo desta última. Na sequência desta

auditoria, o Tribunal de Contas rejeitou, por considerar desconformes com os enquadramentos contratual e regulamentar aplicáveis, os custos declarados relativos ao pessoal, aos serviços prestados por dois subcontratados da Alfamicro, bem como «outros custos diretos», relativos, principalmente, a despesas com viagens e a despesas relativas à compra de produtos de consumo, num montante de 934 262 euros.

- 17 Por carta de 8 de setembro de 2014 (a seguir «carta de pré-informação»), a Comissão informou a Alfamicro de que, com base nas conclusões da auditoria, iria proceder à recuperação de uma quantia de 467 131 euros e que seria emitida uma nota de débito nesse montante, caso a Alfamicro não submetesse observações num prazo de 30 dias a contar da receção dessa carta. A Comissão informava igualmente que, na falta de pagamento dessa quantia no prazo estabelecido na nota de débito, seriam calculados juros de mora à taxa indicada nessa nota. Por último, a Comissão precisava que tinha a possibilidade de recuperar a referida quantia por compensação ou por adoção de um ato constitutivo de um título executivo. Por carta de 8 de outubro de 2014, a Alfamicro contestou o conteúdo da carta de pré-informação.
- 18 Por carta de 28 de outubro de 2014, a Comissão confirmou a sua posição expressa na carta de pré-informação e anexou uma nota de débito com o número 3241413112, no montante de 467 131 euros, fixando como data-limite de pagamento o dia 12 de dezembro de 2014.
- 19 Posteriormente, por cartas de 15 e 24 de abril de 2015, dirigidas à Alfamicro durante a fase escrita do processo no Tribunal Geral, a Comissão informou-a de que iria proceder à compensação entre este crédito e outros montantes que lhe eram devidos, na qualidade de beneficiária, no âmbito de três outros projetos financiados pela União. Devido a essas compensações, o montante reclamado pela Comissão à Alfamicro ascende, atualmente, a 270 436 euros.

#### **Tramitação do processo no Tribunal Geral e acórdão recorrido**

- 20 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 29 de dezembro de 2015, a Alfamicro intentou uma ação com base no artigo 272.º TFUE, nos termos do qual o Tribunal de Justiça é competente para decidir com fundamento em cláusula compromissória constante de um contrato de direito público ou de direito privado, celebrado pela União ou por sua conta.
- 21 A Alfamicro pediu ao Tribunal Geral que declarasse a invalidade da decisão da Comissão alegadamente contida na sua carta de 28 de outubro de 2014, retirando todas as legais consequências que daí decorrem, nomeadamente a anulação da nota de débito junta a esta carta, no montante de 467 131 euros, e a emissão de uma nota de crédito no mesmo valor, a seu favor.
- 22 No Tribunal Geral, a Alfamicro invocou fundamentos relativos à violação da convenção de subvenção controvertida no que respeita à apreciação dos custos declarados inelegíveis, do princípio da proporcionalidade, dos princípios da proteção da confiança legítima, da segurança jurídica e da boa administração, bem como do dever de fundamentação.
- 23 Na sua réplica, apresentada após a adoção, pela Comissão, dos atos de compensação referidos no n.º 19 do presente acórdão, a Alfamicro ampliou o objeto da sua ação, pedindo ao Tribunal Geral que declarasse a invalidade desses atos de compensação e condenasse a Comissão a proceder à respetiva anulação, bem como a reembolsar as quantias correspondentes, acrescidas de juros de mora.
- 24 Por sua vez, a Comissão deduziu um pedido reconvenicional que visava, no essencial, a condenação da Alfamicro no reembolso da subvenção indevidamente paga no âmbito da convenção de subvenção controvertida.

- 25 O Tribunal Geral qualificou o pedido apresentado pela Alfamicro nos termos do artigo 272.º TFUE de «ação declarativa» destinada à declaração da inexistência do crédito que a Comissão invoca ao abrigo da convenção de subvenção controvertida.
- 26 No que respeita ao primeiro fundamento, relativo à violação da convenção de subvenção controvertida, o Tribunal Geral procedeu a uma análise aprofundada das conclusões do Tribunal de Contas quanto aos custos relativos aos serviços prestados por consultores internos e por subcontratados, em concreto pelas sociedades O. e D. Validou a apreciação do Tribunal de Contas e da Comissão a este respeito, no sentido de que um montante correspondente a 93 % da subvenção paga pela Comissão não era verificável e fiável e não podia, portanto, ser considerado representativo dos custos efetivamente incorridos pela Alfamicro. Por conseguinte, declarou que estes custos eram inelegíveis ao abrigo da convenção de subvenção controvertida e julgou improcedente o primeiro fundamento.
- 27 Com o seu segundo fundamento, a Alfamicro invocava uma violação do princípio da proporcionalidade. Uma vez que o projeto «Save Energy» foi concluído e que a Comissão dele beneficiou plenamente, a Alfamicro sustentava que era desproporcionado reduzir a subvenção a apenas 7 % do seu montante inicial. O Tribunal Geral declarou que, numa convenção deste tipo, a subvenção não constitui uma remuneração do trabalho efetuado pelo beneficiário, mas sim uma subvenção dos projetos cujo pagamento está sujeito a condições precisas. Por esta razão, a Comissão só podia reembolsar os custos elegíveis ao abrigo da convenção celebrada com o referido beneficiário. O Tribunal Geral considerou, assim, que o princípio da proporcionalidade não foi violado e julgou este fundamento improcedente.
- 28 Com o seu terceiro fundamento, a Alfamicro invocava a violação dos princípios da proteção da confiança legítima, da segurança jurídica e da boa administração. O Tribunal Geral julgou este fundamento inoperante, considerando que esses princípios não se aplicam num contexto contratual. De qualquer forma, estes princípios não foram violados no caso em apreço.
- 29 O quarto e último fundamento da recorrente era relativo à violação do dever de fundamentação por parte da Comissão. A Alfamicro sustentava que a fundamentação da decisão alegadamente contida na carta de 28 de outubro de 2014 era «extremamente sucinta», pelo que esta decisão padecia de um erro de direito. O Tribunal Geral julgou improcedente este fundamento, por considerar que, como a carta não constituía um ato administrativo, o dever de fundamentação não era aplicável no caso em apreço. Além disso, considerou que mesmo que se interpretasse este fundamento como um fundamento relativo à obrigação de cumprir o contrato de boa-fé, o mesmo não podia ser acolhido, uma vez que esta carta surgiu num contexto conhecido pela Alfamicro, que já tinha sido suficientemente informada pela carta de pré-informação.
- 30 Consequentemente, o Tribunal Geral declarou totalmente improcedente a ação declarativa.
- 31 Quanto aos pedidos apresentados pela Alfamicro na sua réplica, na qual pedia a declaração da invalidade dos atos de compensação adotados pela Comissão após a apresentação da petição inicial e a condenação da Comissão a reembolsar-lhe o montante correspondente às referidas compensações, acrescido dos juros de mora, o Tribunal Geral julgou-os inadmissíveis, com o fundamento de que estes atos de compensação configuravam atos administrativos cuja anulação devia ser pedida com base no artigo 263.º TFUE. Ora, o Regulamento de Processo do Tribunal Geral não permite a alteração da natureza da ação no decurso da instância.
- 32 No que respeita ao pedido reconvenicional da Comissão, o Tribunal Geral confirmou a procedência da apreciação do Tribunal de Contas quanto aos custos considerados inelegíveis e, portanto, a existência de um crédito nesse montante a favor da Comissão. Assim, condenou a Alfamicro a pagar à Comissão o montante remanescente devido após os atos de compensação, ou seja, 277 849,93 euros, acrescido de 26,88 euros de juros por cada dia de mora a partir de 20 de junho de 2015 e até à extinção completa da sua dívida resultante da execução da convenção de subvenção controvertida.

## Pedidos das partes

- 33 Com o presente recurso, a Alfamicro pede que o Tribunal de Justiça se digne:
- anular o acórdão recorrido;
  - devolver o processo ao Tribunal Geral para ser julgado nos termos do artigo 263.º TFUE;
  - condenar a Comissão na totalidade das despesas.
- 34 A Comissão pede que o Tribunal de Justiça se digne:
- a título principal, declarar inadmissível o recurso interposto pela recorrente;
  - a título subsidiário, negar provimento ao recurso e confirmar, assim, o acórdão recorrido; e
  - condenar a recorrente na totalidade das despesas.

## Quanto ao recurso

- 35 Em apoio do seu recurso, a Alfamicro invoca quatro fundamentos, o primeiro, relativo a uma interpretação errada, pelo Tribunal Geral, dos pedidos contidos na petição inicial no sentido de que visavam a declaração de que o crédito que a Comissão invocava ao abrigo da convenção de subvenção controvertida era inexistente, o segundo, relativo à violação da convenção de subvenção controvertida, o terceiro, relativo à violação do princípio da proporcionalidade, e o quarto, relativo a uma violação do princípio da segurança jurídica.

### *Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do artigo 263.º TFUE*

#### *Quanto à admissibilidade do primeiro fundamento*

##### *– Argumentos das partes*

- 36 A Comissão suscita a inadmissibilidade do primeiro fundamento. Apoia-se no facto de a Alfamicro ter apresentado a sua petição inicial no Tribunal Geral nos termos do artigo 272.º TFUE e na cláusula compromissória contida na convenção de subvenção controvertida. Ao pedir, no âmbito do presente recurso, que o Tribunal de Justiça anule o acórdão recorrido e devolva o processo ao Tribunal Geral para que este decida, nos termos do artigo 263.º TFUE, sobre a validade de uma alegada decisão administrativa adotada pela Comissão e contida na sua carta de 28 de outubro de 2014, a recorrente alterou o objeto do litígio, em violação do artigo 170.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça. Por conseguinte, o fundamento deve ser declarado inadmissível.
- 37 A Alfamicro afirma que indicou claramente na sua petição inicial que pedia que o Tribunal Geral declarasse a invalidade da decisão da Comissão contida, em seu entender, na carta de 28 de outubro de 2014 e a anulação da nota de débito que lhe foi anexada. O Tribunal Geral também admitiu, nos n.ºs 35 e 36 do acórdão recorrido, que a Alfamicro pedia a anulação de uma decisão da Comissão, sustentando que a decisão contida nessa carta constituía um ato administrativo. Por conseguinte, a exceção de inadmissibilidade deduzida pela Comissão deve ser rejeitada.

– *Apreciação do Tribunal de Justiça*

- 38 De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, permitir a uma parte suscitar no Tribunal de Justiça, pela primeira vez, um fundamento que não suscitou no Tribunal Geral equivaleria a permitir-lhe submeter ao Tribunal de Justiça um litígio mais amplo do que aquele que foi submetido ao Tribunal Geral. Em sede de recurso, a competência do Tribunal de Justiça está, em princípio, limitada ao exame da apreciação, pelo Tribunal Geral, dos fundamentos que foram debatidos perante ele. Contudo, um argumento não invocado em primeira instância não pode ser considerado um fundamento novo, inadmissível em segunda instância, se apenas constituir a ampliação de uma argumentação já desenvolvida no âmbito de um fundamento apresentado na petição inicial no Tribunal Geral (Acórdão de 16 de novembro de 2017, Ludwig-Bölkow-Systemtechnik/Comissão, C-250/16 P, EU:C:2017:871, n.º 29 e jurisprudência referida).
- 39 É certo que, no Tribunal Geral, a Alfamicro pediu que este decidisse não com base no artigo 263.º TFUE, mas com base no artigo 272.º TFUE e na cláusula compromissória contida na convenção de subvenção controvertida.
- 40 No entanto, decorre do n.º 36 do acórdão recorrido que a recorrente pediu, desde o início, a declaração da invalidade da decisão da Comissão alegadamente contida na carta de 28 de outubro de 2014. Daqui resulta que a Alfamicro visava, com efeito, uma ação de anulação. Acresce que o Tribunal Geral constatou esta contradição e considerou, no n.º 41 do acórdão recorrido, que um eventual recurso de anulação seria inadmissível, pois nem essa carta nem a nota de débito constituem atos administrativos impugnáveis no âmbito de um recurso deste tipo.
- 41 Daqui resulta que a Alfamicro já sustentava, no quadro do seu recurso no Tribunal Geral, que a carta da Comissão de 28 de outubro de 2014 devia ser considerada um ato administrativo emanado desta instituição, ainda que tenha fundamentado a sua ação numa base jurídica errada. Uma vez que o primeiro fundamento do presente recurso é relativo a uma apreciação errada, pelo Tribunal Geral, da natureza jurídica da carta da Comissão de 28 de outubro de 2014, este fundamento constitui apenas uma ampliação de uma argumentação já desenvolvida no âmbito de um fundamento apresentado na petição inicial no Tribunal Geral.
- 42 Em consequência, o presente fundamento deve ser julgado admissível.

*Quanto ao mérito*

– *Argumentos das partes*

- 43 Com o seu primeiro fundamento, a Alfamicro acusa o Tribunal Geral de ter considerado erradamente que o ato cuja anulação tinha pedido não apresentava as características de um ato impugnável, na aceção do artigo 263.º TFUE, e de ter declarado, no n.º 50 do acórdão recorrido, que o pedido da Alfamicro se destinava, na realidade, a que o Tribunal Geral declarasse a inexistência do crédito que a Comissão invoca ao abrigo da convenção de subvenção controvertida.
- 44 Segundo a Alfamicro, vários elementos permitem demonstrar que a carta da Comissão de 28 de outubro de 2014 constitui um ato administrativo. Esta carta estabelece unilateralmente o crédito e a data do seu vencimento e prevê o poder da Comissão de praticar atos executórios. Deste modo, a natureza da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas e o facto de os resultados desta auditoria terem sido extrapolados para outras convenções entre a Alfamicro e a Comissão demonstram que esta auditoria extravasa o quadro contratual.

- 45 Do mesmo modo, as medidas de compensação adotadas pela Comissão na sequência da referida carta constituem, também elas, atos administrativos. Ora, seria contraditório, por um lado, afirmar que o crédito da Comissão assenta numa base contratual, obrigando, assim, o beneficiário a intentar uma ação nos termos do artigo 272.º TFUE e, por outro, reconhecer a esta instituição a possibilidade de proceder unilateralmente à cobrança coerciva deste crédito por compensação, ou seja, através de um ato administrativo que só pode ser impugnado nos termos do artigo 263.º TFUE.
- 46 A Comissão contesta a argumentação apresentada pela Alfamicro em apoio do seu primeiro fundamento de recurso.

– *Apreciação do Tribunal de Justiça*

- 47 A título preliminar, cabe recordar, à semelhança do Tribunal Geral no n.º 42 do acórdão recorrido, que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, podem ser objeto de recurso de anulação nos termos do artigo 263.º TFUE todos os atos adotados pelas instituições, qualquer que seja a sua natureza ou forma, que se destinem a produzir efeitos jurídicos vinculativos que podem afetar os interesses do recorrente, modificando de forma caracterizada a sua situação jurídica (Acórdãos de 9 de setembro de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comissão, C-506/13 P, EU:C:2015:562, n.º 16 e jurisprudência referida, e de 20 de fevereiro de 2018, Bélgica/Comissão, C-16/16 P, EU:C:2018:79, n.º 31 e jurisprudência referida).
- 48 Ora, o Tribunal de Justiça já declarou, em várias ocasiões, que a competência de interpretação e de aplicação das disposições do Tratado FUE pelo juiz da União, no âmbito do recurso de anulação, não se aplica quando a situação jurídica do recorrente se insere no âmbito das relações contratuais, cujo regime jurídico é regulado pela lei nacional escolhida pelas partes contratantes (v., neste sentido, Acórdão de 9 de setembro de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comissão, C-506/13 P, EU:C:2015:562, n.º 18, e Despacho de 21 de abril de 2016, Borde e Carbonium/Comissão, C-279/15 P, não publicado, EU:C:2016:297, n.º 39).
- 49 Com efeito, se o juiz da União se considerasse competente para se pronunciar, em sede de contencioso de anulação, sobre atos que se inscrevem num âmbito meramente contratual, correria o risco não só de esvaziar de sentido o artigo 272.º TFUE, que permite atribuir a competência jurisdicional da União por força de uma cláusula compromissória, mas ainda, nos casos em que o contrato não contivesse tal cláusula, de alargar a sua competência jurisdicional além dos limites traçados no artigo 274.º TFUE, que atribui aos órgãos jurisdicionais nacionais a competência de direito comum para conhecer dos litígios em que a União é parte (Acórdão de 9 de setembro de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comissão, C-506/13 P, EU:C:2015:562, n.º 19).
- 50 Resulta desta jurisprudência que, perante um contrato que vincula o recorrente a uma das instituições da União, as jurisdições da União só podem apreciar um recurso com fundamento no artigo 263.º TFUE se o ato impugnado se destinar a produzir efeitos jurídicos vinculativos fora da relação contratual que une as partes e que impliquem o exercício de prerrogativas de poder público conferidas à instituição contratante na sua qualidade de autoridade administrativa (Acórdão de 9 de setembro de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comissão, C-506/13 P, EU:C:2015:562, n.º 20).
- 51 No caso em apreço, o ato impugnado pela Alfamicro é a carta da Comissão de 28 de outubro de 2014, ao abrigo da qual esta lhe envia uma nota de débito e a interpela para proceder ao reembolso das quantias indevidamente pagas nos termos da convenção de subvenção controvertida, cujo montante corresponde ao que figura nessa nota de débito.

- 52 Por conseguinte, a referida nota de débito inscreve-se no contexto da convenção de subvenção controvertida, na medida em que tem por objeto a recuperação de um crédito que tem o seu fundamento nessa convenção. Essa nota de débito e a interpelação para pagar que a acompanha apenas contêm a indicação da data de vencimento e as condições de pagamento do crédito por elas apurados, não podendo ser equiparadas a um título executivo enquanto tal, apesar de mencionarem a via executiva do artigo 299.º TFUE como uma opção possível, entre outras, ao dispor da Comissão no caso de o devedor não cumprir na data de vencimento fixada (v., por analogia, Acórdão de 9 de setembro de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Comissão, C-506/13 P, EU:C:2015:562, n.º 23).
- 53 De qualquer modo, no caso em apreço, a Comissão não recorreu à execução coerciva, tendo antes decidido apresentar um pedido reconvenicional no Tribunal Geral, destinado à condenação da Alfamicro no pagamento desse crédito.
- 54 Além disso, nenhum elemento invocado pela Alfamicro permite considerar que a Comissão agiu na sua qualidade de autoridade administrativa ou que a sua carta de 28 de outubro de 2014 tenha produzido efeitos jurídicos fora do quadro contratual, suscetíveis de modificar a situação jurídica da Alfamicro.
- 55 Com efeito, a auditoria efetuada pelo Tribunal de Contas estava prevista na convenção de subvenção controvertida e insere-se num procedimento habitualmente previsto neste tipo de convenção. As auditorias prosseguem o objetivo de garantir que o beneficiário de uma subvenção só seja reembolsado dos custos elegíveis ao abrigo da convenção que a atribui, de modo a garantir uma gestão e uma utilização responsáveis dos fundos europeus.
- 56 É verdade que, na sequência do envio da carta de 28 de outubro de 2014, a Comissão procedeu a uma extrapolação dos resultados da auditoria relativa à convenção de subvenção controvertida para outras convenções que tinha celebrado com a Alfamicro e que as decisões tomadas pela Comissão com base nessas extrapolações poderiam, sendo caso disso, constituir atos administrativos desta instituição, se extravasassem o quadro contratual dessas outras convenções. No entanto, por um lado, o crédito apurado pela Comissão na sua carta de 28 de outubro de 2014 não se baseia nessas extrapolações, mas sim, diretamente, nos resultados da auditoria efetuada pelo Tribunal de Contas em relação às despesas declaradas pela Alfamicro ao abrigo da convenção de subvenção controvertida e, por outro, o Tribunal Geral não foi chamado a pronunciar-se sobre um pedido que visasse essas outras convenções.
- 57 De igual modo, os atos de compensação posteriormente adotados pela Comissão são atos distintos, cujo eventual caráter administrativo não tem qualquer repercussão na natureza contratual da declaração do crédito apurado na nota de débito anexa à carta de 28 de outubro de 2014 desta instituição. Aliás, embora a Alfamicro critique, de maneira geral, a abordagem diferenciada das medidas contratuais e dos atos administrativos de compensação pela jurisprudência do Tribunal Geral, não impugna, no âmbito do presente recurso, a decisão do Tribunal Geral, mencionada no n.º 196 do acórdão recorrido, de declarar inadmissíveis os pedidos destinados à anulação dos atos de compensação da Comissão, antes se limitando a alegar que o Tribunal Geral devia ter considerado que a carta de 28 de outubro de 2014 e a nota de débito anexa a essa carta constituem atos impugnáveis, na aceção do artigo 263.º TFUE.
- 58 Por conseguinte, o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito ao considerar que, mesmo que a ação em primeira instância, embora expressamente fundada no artigo 272.º TFUE, devesse ser qualificada de «recurso de anulação» com fundamento legal no artigo 263.º TFUE, tal recurso seria inadmissível, uma vez que nem a carta de 28 de outubro de 2014 nem a nota de débito anexa a essa carta constituem atos impugnáveis, na aceção do artigo 263.º TFUE, pelo que se devia considerar que o recurso da Alfamicro tinha por base o artigo 272.º TFUE, tendo em conta a cláusula compromissória que figura na convenção de subvenção controvertida.
- 59 Decorre do que precede que o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente.

***Quanto ao segundo e terceiro fundamentos, relativos à violação da convenção de subvenção controvertida e do princípio da proporcionalidade***

*Argumentos das partes*

- 60 Com o segundo e terceiro fundamentos, que importa examinar em conjunto, a Alfamicro acusa o Tribunal Geral de ter decidido, no n.º 142 do acórdão recorrido, que a Comissão se encontrava na obrigação de pedir o reembolso do financiamento dos custos considerados inelegíveis e que esta não infringiu o princípio da proporcionalidade nem a sua obrigação de cumprir de boa-fé as suas obrigações contratuais.
- 61 Segundo a Alfamicro, uma vez que a cláusula II.28 da convenção de subvenção controvertida prevê que a Comissão tomará «todas as medidas adequadas que considere necessárias», esta devia ter tido em conta o princípio da proporcionalidade na aplicação do resultado da auditoria efetuada pelo Tribunal de Contas. A convenção de subvenção controvertida é um contrato sinalagmático e a Alfamicro cumpriu as obrigações que lhe incumbiam por força deste. Ora, ao reduzir a subvenção em 93 %, não obstante o projeto «Save Energy» ter sido concluído, a Comissão violou esta convenção e o princípio da proporcionalidade.
- 62 A Comissão contesta os argumentos invocados pela Alfamicro em apoio do segundo e terceiro fundamentos.

*Apreciação do Tribunal de Justiça*

- 63 Importa recordar, a título preliminar, que o Tribunal Geral concluiu, nos n.ºs 90 e 128 do acórdão recorrido, que o Tribunal de Contas tinha apreciado corretamente a inelegibilidade dos custos declarados pela Alfamicro. Esta conclusão, que procede, em todo o caso, de uma apreciação de facto da esfera do poder soberano do Tribunal Geral, não é contestada no presente recurso.
- 64 Trata-se, assim, apenas de verificar se o Tribunal Geral considerou, acertadamente, que, ao deduzir a totalidade dos custos considerados inelegíveis do montante da subvenção e ao pedir, em consequência, o reembolso de uma grande parte desta subvenção, a Comissão não violou o princípio da proporcionalidade.
- 65 Neste contexto, há que salientar que a Comissão está obrigada, nos termos do artigo 317.º TFUE, a respeitar o princípio da boa gestão financeira. Deve também garantir a proteção dos interesses financeiros da União na execução do orçamento da mesma. O mesmo se aplica em matéria contratual, uma vez que as subvenções concedidas pela Comissão resultam do orçamento da União. Segundo um princípio fundamental que rege as ajudas concedidas pela União, esta só pode subvencionar despesas efetivamente realizadas (Acórdão de 28 de fevereiro de 2013, Portugal/Comissão, C-246/11 P, não publicado, EU:C:2013:118, n.º 102 e jurisprudência referida).
- 66 Por conseguinte, a Comissão não pode, sem violar os referidos princípios estabelecidos no Tratado FUE, aprovar uma despesa a cargo do orçamento da União sem fundamento jurídico. Ora, no contexto de uma subvenção, é a convenção de subvenção que rege as condições de concessão e de utilização da mesma e, mais particularmente, as cláusulas relativas à determinação do montante dessa subvenção em função dos custos declarados pelo cocontratante da Comissão.
- 67 Consequentemente, se os custos declarados pelo beneficiário são inelegíveis ao abrigo da convenção de subvenção em causa, porque foram considerados não verificáveis e/ou não fiáveis, a Comissão não tem outra alternativa senão proceder à recuperação da subvenção no valor dos montantes não justificados, uma vez que, com base no fundamento jurídico constituído pela referida convenção de subvenção, essa instituição só está autorizada a liquidar, a cargo do orçamento da União, montantes devidamente

justificados. Nestas circunstâncias, exigir, no caso em apreço, o reembolso da parte da subvenção correspondente aos custos inelegíveis, conforme identificados no relatório de auditoria do Tribunal de Contas, representa uma medida adequada.

- 68 No que respeita aos argumentos relativos ao carácter sinalagmático desta convenção, basta recordar que a subvenção não representa a contrapartida da realização do projeto visado pela convenção de subvenção. As quantias pagas pela Comissão ao abrigo da mesma são-no apenas para permitir ao beneficiário fazer face a custos decorrentes dessa realização. Uma vez que uma parte desses custos foi considerada inelegível, por o beneficiário não ter respeitado a sua obrigação contratual de justificar a utilização das quantias que lhe foram atribuídas, essa parte dos custos deve ser objeto de recuperação nesse valor pela Comissão, não sendo o facto de o beneficiário ter entretanto concluído o projeto previsto pela convenção de subvenção suscetível de influir nesta obrigação.
- 69 Quanto ao argumento da Alfamicro relativo à existência de um enriquecimento sem causa, basta observar que este argumento é invocado pela primeira vez no Tribunal de Justiça, não sendo, portanto, admissível.
- 70 Consequentemente, o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito quando declarou que a Comissão, ao requerer o reembolso do financiamento dos custos considerados inelegíveis, tomou, relativamente à recorrente, uma medida adequada, uma vez que esta era a única que podia adotar por força das suas obrigações decorrentes tanto da convenção de subvenção controvertida como do direito da União, e que, neste contexto, ela não agiu de forma contrária ao princípio da proporcionalidade e do cumprimento de boa-fé das convenções.
- 71 Atendendo às considerações que precedem, o segundo e terceiro fundamentos devem ser julgados improcedentes.

### ***Quanto ao quarto fundamento, relativo à violação do princípio da segurança jurídica***

#### *Argumentos das partes*

- 72 Com este fundamento, a Alfamicro alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito, na medida em que devia ter declarado a existência de uma violação do princípio da segurança jurídica pela Comissão. A recorrente salienta que o artigo II.28, n.º 5, da convenção de subvenção controvertida previa que a Comissão podia tomar «medidas adequadas». Ora, a recorrente alega que, mesmo que pudesse ter previsto que o facto de não estar em condições de justificar custos declarados ao abrigo da convenção de subvenção controvertida podia ter consequências no montante da subvenção, nunca poderia ter previsto que esta seria reduzida em 93 %, não obstante o projeto ter sido concluído. A Comissão tomou, assim, medidas inadequadas, contrariando o disposto na convenção de subvenção controvertida e, por este facto, violou o princípio da segurança jurídica.
- 73 A Comissão contesta esta argumentação.

#### *Apreciação do Tribunal de Justiça*

- 74 Importa recordar que o Tribunal Geral foi chamado a pronunciar-se na sua qualidade de juiz do contrato, encarregado de estatuir sobre um litígio de natureza contratual, e não enquanto juiz da legalidade de um ato suscetível de recurso de anulação nos termos do artigo 263.º TFUE.

- 75 Ora, o princípio da segurança jurídica, que faz parte dos princípios gerais do direito da União, exige que as regras de direito sejam claras, precisas e previsíveis nos seus efeitos, para que os interessados se possam orientar nas situações e relações jurídicas abrangidas pela ordem jurídica da União (Acórdão de 8 de dezembro de 2011, France Télécom/Comissão, C-81/10 P, EU:C:2011:811, n.º 100 e jurisprudência referida).
- 76 Neste contexto, decorre daqui que foi com razão que o Tribunal Geral declarou, nos n.ºs 156 e 157 do acórdão recorrido, que o princípio da segurança jurídica não era aplicável num litígio de natureza contratual em que o Tribunal Geral não é chamado a verificar a legalidade de um ato administrativo. Assim, uma eventual violação deste princípio é irrelevante para as obrigações que incumbem à Comissão por força da convenção de subvenção controvertida.
- 77 O quarto fundamento deve, portanto, ser julgado inoperante.
- 78 Resulta de todo o exposto que nenhum dos fundamentos alegados pela Alfamicro em apoio do seu recurso pode proceder.
- 79 Por conseguinte, há que negar provimento ao recurso na íntegra.

### **Quanto às despesas**

- 80 Por força do disposto no artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, se o recurso for julgado improcedente, o Tribunal de Justiça decide sobre as despesas. Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, desse regulamento, aplicável aos processos de recursos de decisões do Tribunal Geral por força do seu artigo 184.º, n.º 1, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Alfamicro sido vencida e a Comissão pedido a sua condenação nas despesas, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Sexta Secção) decide:

- 1) É negado provimento ao recurso.**
- 2) A Alfamicro – Sistemas de computadores, Sociedade Unipessoal, Lda, é condenada nas despesas.**

Toader

Bay Larsen

Safjan

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 28 de fevereiro de 2019.

O Secretário  
A. Calot Escobar

A Presidente da Sexta Secção  
C. Toader