



## Coletânea da Jurisprudência

### ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

16 de julho de 2020\*

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Cláusula compromissória — Convenções de subvenção celebradas no âmbito do Sétimo Programa-Quadro de Atividades de Investigação, Desenvolvimento Tecnológico e Demonstração (2007-2013) e do Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação (2007-2013) — Projetos MARE, Senior e ECRN — Decisão da Comissão de proceder à cobrança dos montantes indevidamente pagos — Competência do juiz da União»

No processo C-378/16 P,

que tem por objeto um recurso de um despacho do Tribunal Geral nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interposto em 7 de julho de 2016,

**Inclusion Alliance for Europe GEIE**, com sede em Bucareste (Roménia), representada inicialmente por S. Famiani e A. D'Amico, e em seguida por A. D'Amico, avvocati,

recorrente,

sendo a outra parte no processo:

**Comissão Europeia**, representada inicialmente por F. Moro, S. Delaude e L. Di Paolo, e em seguida por F. Moro e S. Delaude, na qualidade de agentes, assistidas por D. Gullo, avvocato,

recorrida em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: A. Prechal, presidente de secção, L. S. Rossi, J. Malenovský, F. Biltgen (relator) e N. Wahl, 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: italiano.

## Acórdão

- 1 Com o seu recurso, a Inclusion Alliance for Europe GEIE (a seguir «IAE») pede a anulação do Despacho do Tribunal Geral da União Europeia de 21 de abril de 2016, Inclusion Alliance for Europe/Comissão (T-539/13, não publicado, a seguir «despacho recorrido», EU:T:2016:235), pelo qual este negou provimento ao seu recurso de anulação da Decisão C(2013) 4693 final da Comissão, de 17 de julho de 2013, relativa à cobrança do montante de 212 411,89 euros, que corresponde a uma parte da contribuição financeira paga à IAE em execução de três convenções de subvenção celebradas no âmbito dos projetos MARE, Senior e ECRN (a seguir «decisão controvertida»).

### Quadro jurídico

- 2 O artigo 169.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, sob a epígrafe «Pedidos, fundamentos e argumentos do recurso», prevê, no seu n.º 1:

«Os pedidos do recurso devem ter por objeto a anulação, total ou parcial, da decisão do Tribunal Geral, tal como figura no dispositivo dessa decisão.»

- 3 O artigo 170.º do Regulamento de Processo, sob a epígrafe «Pedidos no caso de ser dado provimento ao recurso», prevê, no seu n.º 1:

«Os pedidos formulados no recurso devem ter por objeto, no caso de lhe ser dado provimento, o acolhimento, no todo ou em parte, dos pedidos apresentados em primeira instância, não sendo permitido formular pedidos novos. No recurso não pode ser alterado o objeto do litígio perante o Tribunal Geral.»

### Antecedentes do litígio

- 4 Os antecedentes do litígio estão expostos nos n.ºs 1 a 61 do despacho recorrido. Para efeitos do presente processo, podem ser resumidos do seguinte modo.
- 5 A IAE é uma sociedade com sede na Roménia que exerce a sua atividade no setor da saúde e da inserção social.
- 6 Em 19 de dezembro de 2007 e 2 de setembro de 2008, na sequência da Decisão n.º 1982/2006/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2006, relativa ao Sétimo Programa-Quadro da Comunidade Europeia de Atividades em Matéria de Investigação, Desenvolvimento Tecnológico e Demonstração (2007-2013) (JO 2006, L 412, p. 1, a seguir «Sétimo Programa-Quadro»), a Comissão das Comunidades Europeias celebrou com a IAE, respetivamente, uma convenção de subvenção intitulada «Senior — Social Ethical and Privacy Needs in ICT for Older People: a dialogue roadmap» (a seguir «contrato Senior») e uma convenção de subvenção intitulada «Market Requirements, Barriers and Cost-Benefits Aspects of Assistive Technologies» (a seguir «contrato MARE»).
- 7 Em 6 de outubro de 2008, no âmbito de um dos três programas específicos do Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação (CIP), adotado pela Decisão n.º 1639/2006/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 2006, que institui um Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação (2007-2013) (JO 2006, L 310, p. 15) (a seguir «Programa-Quadro IC»), a Comissão celebrou com a IAE uma terceira convenção de subvenção, intitulada «European Civil Registry Network» (a seguir «contrato ECRN»).

- 8 A IAE e os outros atores envolvidos participaram nos projetos de investigação em causa no âmbito de consórcios e cada convenção de subvenção incluía, nomeadamente, um anexo II, que continha as condições contratuais gerais (a seguir, no que respeita aos contratos Senior e MARE, «condições gerais do Sétimo Programa-Quadro», e, no que respeita ao contrato ECRN, «condições gerais do Programa-Quadro IC»).
- 9 As condições gerais do Sétimo Programa-Quadro e as condições gerais do Programa-Quadro IC preveem o financiamento, pela Comissão, num montante determinado, dos custos elegíveis incorridos pelos participantes nesses programas-quadro para a execução dos projetos em causa.
- 10 Nos termos da cláusula II.22 das condições gerais do Sétimo Programa-Quadro e da cláusula II.28 das condições gerais do Programa-Quadro IC, a Comissão dispunha do poder de efetuar, por intermédio de revisores de contas externos ou dos seus próprios serviços, auditorias contabilísticas referentes a «aspectos financeiros, sistémicos ou outros (como os princípios de gestão e de contabilidade) relativos à boa execução da convenção de subvenção [em causa]».
- 11 O procedimento de auditoria era regido pelas condições gerais do Sétimo Programa-Quadro e pelas condições gerais do Programa-Quadro IC. Em especial, estava previsto que, no termo desse procedimento de auditoria, fosse elaborado e enviado ao interessado um relatório provisório para que este pudesse formular as suas observações antes da adoção de um relatório final.
- 12 A cláusula II.21 das condições gerais do Sétimo Programa-Quadro e a cláusula II.30 das condições gerais do Programa-Quadro IC eram referentes à cobrança, pela Comissão, das quantias indevidamente pagas a cada beneficiário.
- 13 Por outro lado, encontrava-se estipulado nos contratos Senior, MARE e ECRN que estes se regiam pelas cláusulas desses contratos, pelos atos da União relativos ao Sétimo Programa-Quadro ou ao Programa-Quadro IC, pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de junho de 2002, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias (JO 2002, L 248, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1525/2007 do Conselho, de 17 de dezembro de 2007 (JO 2007, L 343, p. 9) (a seguir «Regulamento Financeiro»), e pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 2342/2002 da Comissão, de 23 de dezembro de 2002, que estabelece as normas de execução do Regulamento n.º 1605/2002 (JO 2002, L 357, p. 1), pelas outras normas do direito da União e, a título subsidiário, pelo direito belga.
- 14 A cláusula 9.<sup>a</sup>, n.º 2, do contrato Senior, a cláusula 9.<sup>a</sup> do contrato MARE e a cláusula 10.<sup>a</sup> do contrato ECRN previam o poder de a Comissão adotar decisões constitutivas de títulos executivos para a execução de «obrigações pecuniárias», na aceção do artigo 256.º CE (atual artigo 299.º TFUE).
- 15 Este poder estava igualmente previsto na cláusula II.21 das condições gerais do Sétimo Programa-Quadro e na cláusula II.30 das condições gerais do Programa-Quadro IC.

### ***Contratos Senior e MARE***

- 16 Após ter efetuado o pagamento de diversas contribuições financeiras no âmbito dos contratos Senior e MARE, a Comissão rescindiu, de forma antecipada, o contrato MARE e informou a IAE da sua intenção de mandar proceder a uma auditoria contabilística a fim de verificar a boa execução desses contratos.
- 17 Essa auditoria evidenciou dificuldades na gestão financeira dos projetos em causa, não tendo sido respeitadas as condições estipuladas nos referidos contratos e nas condições gerais do Sétimo Programa-Quadro.

- 18 Por carta de 21 de dezembro de 2010, como considerou que as observações formuladas pela IAE sobre o relatório provisório de auditoria não forneciam nenhum elemento novo, a Comissão informou a interessada do encerramento da auditoria, comunicando-lhe o relatório final de auditoria, nos termos do qual deviam ser devolvidos 49 677 euros, no que respeitava ao contrato Senior, e 72 890 euros, no que respeitava ao contrato MARE. Além disso, a Comissão solicitou à IAE que avaliasse em que medida as dificuldades sistemáticas constatadas nesse relatório tiveram consequências nas contas financeiras relativas aos períodos que ainda não tinham sido objeto de auditoria.
- 19 Por correio eletrónico de 10 de março de 2011, informando a Comissão da apresentação, em janeiro do mesmo ano, de uma queixa junto do Provedor de Justiça Europeu, a IAE pediu-lhe para beneficiar de uma prorrogação do prazo para responder a esta última solicitação. Na mesma data, a Comissão indeferiu o pedido de prorrogação do prazo apresentado pela IAE, em conformidade com o artigo 2.º, n.º 6, da Decisão 94/262/CECA, CE, Euratom do Parlamento Europeu, de 9 de março de 1994, relativa ao estatuto e às condições gerais de exercício das funções de Provedor de Justiça Europeu (JO 1994, L 113, p. 15).
- 20 Em 17 de outubro de 2011, após várias trocas de correspondência verificadas entre a IAE e a Comissão, esta última emitiu, no âmbito do projeto MARE, a nota de débito n.º 3241111004, no montante de 72 889,57 euros, reservando-se simultaneamente o direito de, na falta de pagamento, adotar um ato que constituiria título executivo, na aceção do artigo 299.º TFUE.
- 21 Em 2 de abril de 2012, a Comissão comunicou à IAE a sua intenção de proceder à cobrança das quantias devidas no âmbito do projeto Senior. Considerando que as observações formuladas pela IAE sobre o relatório final de auditoria não forneciam, a este respeito, nenhum elemento novo, a Comissão emitiu a nota de débito n.º 3241203475, no montante de 49 677 euros.
- 22 Por Decisão de 2 de maio de 2012, adotada no termo do procedimento da queixa apresentada pela IAE, o Provedor de Justiça concluiu que esta queixa não revelava nenhum caso de «má administração» imputável à Comissão.
- 23 Em 4 de abril e 20 de julho de 2012, não tendo reembolsado nenhum dos montantes devidos no âmbito dos projetos MARE e Senior, a IAE foi interpelada por carta pela Comissão, sendo-lhe exigido, relativamente a cada um desses projetos, o pagamento do montante do capital, acrescido dos juros de mora a contar da data mencionada, respetivamente, na nota de débito n.º 3241111004 e na nota de débito n.º 3241203475. A Comissão precisou que, se as quantias em causa não fossem liquidadas no prazo de quinze dias a contar da data de receção dessas cartas de interpelação, seria instaurado um processo para a cobrança coerciva dessas quantias.
- 24 Em 26 de junho de 2012, atendendo aos resultados da auditoria contabilística relativa aos projetos MARE e Senior, a Comissão procedeu às diligências necessárias com vista à obtenção do pagamento pela IAE de uma indemnização calculada em conformidade com a cláusula II.24 das condições gerais do Sétimo Programa-Quadro. Em 10 de setembro de 2012, na falta de observações apresentadas pela IAE a este respeito, a Comissão emitiu duas outras notas de débito, mencionando igualmente a possibilidade de, na falta de pagamento, adotar uma decisão que constituiria título executivo, na aceção do artigo 299.º TFUE.

### ***Contrato ECRN***

- 25 No âmbito do contrato ECRN, tendo efetuado o pagamento de uma contribuição financeira de 178 230 euros à IAE, a Comissão mandou igualmente proceder a uma auditoria contabilística, da qual resultou que a gestão financeira do projeto em causa não tinha sido efetuada no respeito das condições previstas nesse contrato e nas condições gerais do Programa-Quadro IC.

- 26 Em 19 de dezembro de 2011, após ter recolhido as observações da IAE sobre o relatório provisório de auditoria, a Comissão encerrou o procedimento de auditoria, elaborando o relatório final, nos termos do qual o montante de 169 365 euros devia ser recuperado junto da IAE.
- 27 Em 5 de março de 2012, apesar das observações formuladas pela IAE a este respeito, a Comissão confirmou as conclusões do relatório final de auditoria, informando a interessada da abertura de um processo com vista à cobrança do montante indevidamente pago, em conformidade com as disposições das cláusulas II.28.5 e II.30.1 das condições gerais do Programa-Quadro IC.
- 28 Em 7 de maio de 2012, a Comissão emitiu a nota de débito n.º 3241204669, que menciona a data a partir da qual começam a correr os juros de mora e, mais uma vez, a possibilidade que tem, na falta de pagamento, de adotar uma decisão que constitua título executivo, na aceção do artigo 299.º TFUE.
- 29 Em 26 de junho de 2012, não tendo a IAE procedido ao pagamento no prazo fixado, a Comissão enviou uma carta de notificação de falta de pagamento à interessada.
- 30 No seguinte dia 30 de julho, na sequência de uma extensão da garantia bancária inicialmente constituída, o saldo parcial ainda devido pela IAE era de 62 427 euros e, acrescido de juros de mora vencidos no montante de 2 798 euros, ascendia ao total de 65 225 euros.

### ***Decisão controvertida***

- 31 Em 17 de julho de 2013, a Comissão adotou, nos termos do artigo 299.º TFUE, a decisão controvertida.
- 32 Nos termos do artigo 1.º dessa decisão, a IAE era devedora à Comissão, relativamente ao contrato MARE, do montante de 80 352,07 euros, relativamente ao contrato Senior, do montante de 53 138,40 euros e, relativamente ao contrato ECRN, do montante de 65 225 euros. A estes montantes acresciam os juros de mora que ascendiam à quantia de 13 696,42 euros em 15 de julho de 2013, ou seja, um montante total de 212 411,89 euros devido pela IAE, ao qual era acrescida a quantia de 25,42 euros por dia de atraso adicional.

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

- 33 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 2 de outubro de 2013, a IAE interpôs recurso pelo qual pediu, por um lado, a anulação da decisão controvertida e, por outro, o pagamento pela Comissão de uma indemnização pelos danos patrimoniais e morais sofridos devido à aplicação da decisão controvertida.
- 34 No que respeita ao pedido de anulação, a título preliminar, o Tribunal Geral negou provimento ao recurso na medida em que era dirigido contra o gabinete mandatado para efetuar as auditorias, com fundamento na incompetência manifesta do juiz da União para dele conhecer.
- 35 Além disso, o Tribunal Geral julgou manifestamente inadmissível, por um lado, o pedido de suspensão da execução da decisão controvertida, com o fundamento de que este pedido não tinha sido apresentado «por requerimento separado», em conformidade com o seu Regulamento de Processo, e, por outro, o pedido de anulação de «todos os outros procedimentos de investigação realizados pela Comissão ou a seu pedido por outras organizações», na falta de mais precisões quanto ao objeto deste pedido.
- 36 Em apoio do seu recurso no Tribunal Geral, a IAE invocou, em substância, oito fundamentos.



- 37 O Tribunal Geral recordou, no n.º 86 do despacho recorrido, que, quando a Comissão formaliza, no âmbito das relações contratuais, a existência de um crédito através de uma decisão que constitui título executivo, na aceção do artigo 299.º TFUE, o mérito desta decisão só pode ser contestado perante o juiz da União com fundamento no artigo 263.º TFUE. No n.º 90 desse despacho, o Tribunal Geral precisou que a legalidade de tal decisão é apreciada à luz do Tratado FUE ou de qualquer outra norma jurídica relativa à sua aplicação, isto é, do direito da União. Em contrapartida, segundo o Tribunal Geral, quando é submetida ao juiz da União uma ação intentada com fundamento no artigo 272.º TFUE, o demandante só pode imputar à instituição cocontratante o incumprimento de obrigações contratuais ou a violação do direito aplicável ao contrato em causa.
- 38 O Tribunal Geral deduziu daí, no n.º 91 do referido despacho, que os fundamentos invocados na petição em primeira instância destinados a obter decisão sobre a legalidade da decisão controvertida à luz das cláusulas dos contratos em causa e do direito nacional aplicável a esses contratos deviam ser julgados inadmissíveis.
- 39 Nestas circunstâncias, o Tribunal Geral procedeu ao exame de cada um dos fundamentos invocados pela IAE no âmbito do recurso em primeira instância a fim de determinar se podiam ser considerados admissíveis em sede de recurso interposto ao abrigo do artigo 263.º TFUE.
- 40 No que respeita ao primeiro fundamento, relativo à aplicação errada das «orientações financeiras», o Tribunal Geral salientou, no n.º 96 do despacho recorrido, que a IAE sustentava, em substância, que as cláusulas dos contratos em causa previam a aplicação das orientações financeiras de 2007 e não permitiam, consequentemente, ao auditor aplicar versões mais recentes destas orientações. Considerando que esta argumentação era relativa à interpretação das cláusulas dos contratos em causa, o Tribunal Geral julgou, no n.º 97 desse despacho, este fundamento inadmissível.
- 41 O Tribunal Geral acrescentou, no n.º 98 do referido despacho, que esta conclusão não podia ser posta em causa pela reformulação do referido fundamento tentada pela IAE ao sustentar que a alegada aplicação retroativa das orientações financeiras de 2010 constituía uma violação do princípio da legalidade da ação administrativa, do princípio da proporcionalidade, do princípio do contraditório, do princípio da transparência, do princípio do direito a um processo equitativo e do dever de fundamentação. Com efeito, no n.º 99 do mesmo despacho, o Tribunal Geral declarou que tal argumentação apresentada pela primeira vez na réplica devia ser julgada inadmissível, nos termos do artigo 44.º, n.º 1, do seu Regulamento de Processo, lido em conjugação com o artigo 48.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do mesmo.
- 42 No que respeita ao segundo fundamento, relativo à violação do princípio da boa administração e do princípio do respeito pelos direitos de defesa, o Tribunal Geral, após ter declarado este fundamento admissível, julgou-o manifestamente improcedente no n.º 112 do despacho recorrido.
- 43 No que respeita ao terceiro fundamento, relativo à existência de erros constantes do relatório final de auditoria e à não tomada em consideração das observações formuladas pela IAE sobre o relatório provisório de auditoria, o Tribunal Geral julgou-o manifestamente inadmissível no n.º 115 do despacho recorrido, pelo facto de a argumentação nele desenvolvida ser dificilmente compreensível e, em todo o caso, não estar de todo fundamentada. Nos n.ºs 116 e 117 desse despacho, acrescentou que, de qualquer modo, a primeira alegação era relativa à interpretação dos contratos em causa e que a segunda alegação já tinha sido afastada no âmbito da análise do segundo fundamento.
- 44 No que respeita ao quarto e quinto fundamentos, relativos à violação dos princípios da cooperação e da confiança mútua e à incerteza relativa às regras aplicáveis às pequenas e médias empresas (PME) para efeitos de apreciação da elegibilidade dos custos do projeto, o Tribunal Geral julgou-os igualmente manifestamente inadmissíveis nos n.ºs 120 e 123 do despacho recorrido, na medida em que incidiam unicamente sobre a interpretação das cláusulas dos contratos em causa e não sobre a interpretação de uma norma do direito da União.

- 45 O sexto fundamento, relativo à não aplicação das normas da Federação Internacional dos Contabilistas (IFAC) e da regulamentação europeia aplicável em matéria de auditoria das PME, foi julgado manifestamente inadmissível pelo Tribunal Geral, no n.º 126 do despacho recorrido, na medida em que este fundamento não incidia sobre normas do direito da União à luz das quais a legalidade da decisão controvertida podia ser apreciada.
- 46 O sétimo fundamento, relativo a erros cometidos pelo auditor no que respeita às modalidades de realização das auditorias e à inelegibilidade de determinados custos declarados pela IAE, foi igualmente julgado manifestamente inadmissível pelo Tribunal Geral, no n.º 128 do despacho recorrido, pelo facto de a argumentação invocada se reportar à interpretação das cláusulas dos contratos em causa.
- 47 Com o oitavo fundamento, a IAE invocou a responsabilidade da União Europeia por enriquecimento sem causa. O Tribunal Geral recordou, no n.º 130 do despacho recorrido, que esse fundamento não podia ser suscitado no âmbito de um recurso interposto ao abrigo do artigo 263.º TFUE. Por outro lado, o Tribunal Geral acrescentou, no n.º 132 desse despacho, que, para que possa ser dado provimento a tal recurso, o enriquecimento deve ser desprovido de base legal válida, o que, todavia, não acontece quando este encontra a sua justificação, como no caso vertente, em obrigações contratuais.
- 48 No que respeita ao pedido de indemnização, no qual a IAE pediu ao Tribunal Geral a condenação da Comissão na reparação dos danos patrimoniais e morais alegadamente sofridos devido à aplicação da decisão controvertida, o Tribunal Geral julgou-o manifestamente inadmissível, no n.º 138 do despacho recorrido, na medida em que não satisfazia as exigências impostas pelo artigo 21.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e pelo artigo 44.º, n.º 1, do seu Regulamento de Processo.
- 49 Por conseguinte, o Tribunal Geral julgou o recurso em primeira instância, em parte, manifestamente inadmissível e, em parte, manifestamente desprovido de fundamento jurídico.

### **Tramitação do processo no Tribunal de Justiça e pedidos das partes**

- 50 Com o seu recurso, a IAE pede, em substância, que o Tribunal de Justiça se digne:
- anular o despacho recorrido;
  - condenar a Comissão nas despesas.
- 51 A Comissão pede que o Tribunal de Justiça se digne:
- negar provimento ao recurso;
  - condenar a IAE nas despesas, incluindo as relativas ao processo de medidas provisórias.

### **Quanto ao presente recurso**

#### ***Quanto à admissibilidade***

#### ***Argumentos das partes***

- 52 Na resposta, a Comissão deduz uma exceção de inadmissibilidade do recurso.

- 53 A Comissão alega, em primeiro lugar, que, na medida em que os fundamentos invocados em apoio do recurso constituem uma simples reiteração dos argumentos invocados na petição em primeira instância e não contêm nenhuma argumentação jurídica específica em relação ao raciocínio do Tribunal Geral no despacho recorrido, o recurso não satisfaz os requisitos previstos no artigo 168.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento de Processo, nos termos do qual a petição de recurso deve conter «os fundamentos e argumentos jurídicos invocados, bem como uma exposição sumária dos referidos fundamentos».
- 54 Em segundo lugar, o recurso não cumpre o disposto no artigo 170.º do Regulamento de Processo, nos termos do qual «[o]s pedidos formulados no recurso devem ter por objeto, no caso de lhe ser dado provimento, o acolhimento, no todo ou em parte, dos pedidos apresentados em primeira instância, não sendo permitido formular pedidos novos». A este respeito, a Comissão observa que os pedidos do recurso visam apenas a anulação do despacho recorrido no seu conjunto, mas não se destinam a que sejam julgados procedentes os pedidos apresentados em primeira instância, a saber, designadamente, a anulação da decisão controvertida. Assim, a IAE não tem interesse em agir no presente caso. Com efeito, mesmo que fosse dado provimento ao recurso, a decisão do Tribunal de Justiça não teria nenhum efeito útil, atendendo à manutenção da decisão controvertida na ordem jurídica.

#### *Apreciação do Tribunal de Justiça*

- 55 No que respeita, em primeiro lugar, à argumentação relativa à inadmissibilidade do recurso por este não cumprir os requisitos previstos no artigo 168.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento de Processo, há que recordar que resulta desta disposição, bem como do artigo 256.º, n.º 1, segundo parágrafo, TFUE e do artigo 58.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, que um recurso de uma decisão do Tribunal Geral deve indicar de modo preciso os elementos contestados da decisão cuja anulação é pedida, bem como os argumentos jurídicos que especificamente sustentam esse pedido, sob pena de inadmissibilidade do recurso ou do fundamento em causa (v., neste sentido, Acórdão de 4 de outubro de 2018, Staelen/Provedor de Justiça, C-45/18 P, não publicado, EU:C:2018:814, n.º 14 e jurisprudência referida).
- 56 No caso vertente, o recurso contém, relativamente a cada fundamento, uma indicação dos números contestados do despacho recorrido, bem como uma argumentação sumária que identifica o erro de direito de que alegadamente padece esse despacho, permitindo assim ao Tribunal de Justiça exercer a sua fiscalização da legalidade. Decorre, aliás, implicitamente da resposta que a Comissão não teve dificuldade em entender o raciocínio adotado pela recorrente nos diferentes fundamentos.
- 57 No que respeita, em segundo lugar, à argumentação segundo a qual o recurso é inadmissível pelo facto de, nos seus pedidos, a IAE não requerer que sejam julgados procedentes os pedidos apresentados em primeira instância, há que recordar que, nos termos do artigo 169.º do Regulamento de Processo, os pedidos do recurso devem ter por objeto a anulação da decisão do Tribunal Geral, tal como figura no dispositivo dessa decisão. Esta disposição refere-se, assim, ao princípio fundamental em matéria de recursos de decisões do Tribunal Geral, segundo o qual estes devem ser dirigidos contra o dispositivo da decisão do Tribunal Geral e não podem ter exclusivamente por objeto a alteração de alguns dos fundamentos dessa decisão (v., neste sentido, Acórdãos de 15 de novembro de 2012, Al-Aqsa/Conselho e Países Baixos/Al-Aqsa, C-539/10 P e C-550/10 P, EU:C:2012:711, n.ºs 43 a 45, e de 14 de novembro de 2017, British Airways/Comissão, C-122/16 P, EU:C:2017:861, n.º 51).
- 58 O artigo 170.º do Regulamento de Processo, que dele é corolário, diz respeito, em contrapartida, aos pedidos do recurso de decisões do Tribunal Geral relativos às consequências de uma eventual anulação dessa decisão (v., neste sentido, Acórdão de 11 de junho de 2015, EMA/Comissão, C-100/14 P, não publicado, EU:C:2015:382, n.º 41).



- 59 No caso vertente, há que salientar que, por um lado, a IAE pede formalmente ao Tribunal de Justiça a anulação do despacho recorrido. Por outro lado, ainda que os outros pedidos de recurso não visem expressamente a procedência dos pedidos apresentados em primeira instância, ou mesmo a anulação da decisão controvertida, não podem ser considerados senão como pedidos destinados, em substância, ao mesmo resultado.
- 60 Sob pena de formalismo excessivo, contrário à jurisprudência referida nos n.ºs 57 e 58 do presente acórdão, há que, por conseguinte, concluir que a IAE cumpriu os requisitos previstos nos artigos 169.º e 170.º do Regulamento de Processo.
- 61 Além disso, no que respeita à argumentação relativa à falta de interesse em agir da IAE, há que recordar que a existência de tal interesse pressupõe que o recurso de decisões do Tribunal Geral possa, pelo seu resultado, proporcionar um benefício à parte que o interpôs (Acórdãos de 19 de outubro de 1995, Rendo e o./Comissão, C-19/93 P, EU:C:1995:339, n.º 13, e de 3 de abril de 2003, Parlamento/Samper, C-277/01 P, EU:C:2003:196, n.º 28).
- 62 A este respeito, importa salientar que, na medida em que a IAE foi a parte vencida em primeira instância, tem sem dúvida interesse em que o Tribunal de Justiça dê provimento ao seu recurso e remeta o processo ao Tribunal Geral para que este aprecie o mérito dos fundamentos que julgou manifestamente inadmissíveis.
- 63 Tendo em conta as considerações precedentes, a exceção de inadmissibilidade deve ser julgada improcedente.

### *Quanto ao mérito*

- 64 Em apoio do recurso, a IAE invoca quatro fundamentos. O primeiro fundamento de recurso é relativo a uma interpretação errada do conceito de recurso baseado no artigo 263.º TFUE. Com o segundo fundamento de recurso, a IAE alega que o Tribunal Geral interpretou de forma errada a argumentação invocada na réplica e, portanto, violou princípios gerais do direito da União. O terceiro fundamento de recurso é relativo a uma interpretação errada do terceiro e sexto fundamentos invocados em primeira instância e à falta de fundamentação do despacho recorrido. O quarto fundamento de recurso é relativo a uma interpretação errada da alegação relativa ao enriquecimento sem causa da União e do pedido de indemnização.

### *Quanto ao primeiro fundamento*

#### *– Argumentos das partes*

- 65 Com o primeiro fundamento de recurso, a IAE acusa o Tribunal Geral de ter qualificado erradamente o recurso em primeira instância, ao declarar, no n.º 90 do despacho recorrido, que esse recurso se baseava, sem razão, no artigo 263.º TFUE e que devia ter sido interposto com base no artigo 272.º TFUE, uma vez que os fundamentos invocados eram relativos ao incumprimento de obrigações contratuais ou à violação do direito aplicável aos contratos em causa.
- 66 Segundo a IAE, os fundamentos invocados na petição inicial não são relativos ao incumprimento de obrigações contratuais, mas à violação de princípios gerais do direito da União, recordados tanto no Tratado FUE como no Regulamento Financeiro, ao qual, de resto, se faz expressamente referência na cláusula II.25 das condições gerais do Sétimo Programa-Quadro. A IAE sublinha que as cláusulas dos contratos em causa constituem apenas uma das componentes do quadro jurídico de referência, que necessitam de uma «interpretação contínua» e exigem que sejam completadas por referências expressas aos princípios gerais do direito da União.

- 67 Além disso, admitir que seja posto em causa pelo Tribunal Geral o fundamento jurídico do recurso em primeira instância levaria a violar os direitos de defesa, na medida em que os destinatários de decisões que afetem de modo sensível os seus interesses não estariam em condições de fazer valer utilmente os seus pontos de vista.
- 68 A IAE sublinha que tanto na petição inicial como na réplica foram invocados princípios gerais do direito da União, tais como, designadamente, o princípio do respeito pelos direitos de defesa, o princípio do contraditório, o direito a um processo equitativo, o princípio da legalidade da ação administrativa e o princípio da proporcionalidade.
- 69 A Comissão alega que o primeiro fundamento deve ser julgado manifestamente improcedente. De acordo com essa instituição, o Tribunal Geral considerou corretamente, nos n.ºs 82 e seguintes do despacho recorrido, que o recurso em primeira instância se baseava no artigo 263.º TFUE e que, por conseguinte, tendo em conta a natureza e os limites da função do juiz no âmbito da fiscalização da legalidade, os fundamentos invocados pela IAE em apoio de pedidos destinados a obter uma decisão sobre a legalidade da decisão controvertida à luz das regras contratuais eram inadmissíveis.

– *Apreciação do Tribunal de Justiça*

- 70 No que respeita à argumentação invocada pela IAE, relativamente à qualificação dos fundamentos suscitados no âmbito de um recurso de anulação, importa salientar que o Tribunal Geral recordou, no n.º 90 do despacho recorrido, sem proceder a qualquer apreciação sobre a adequação do fundamento do recurso que lhe foi submetido, a jurisprudência segundo a qual o juiz da União, que conhece de um recurso de anulação ao abrigo do artigo 263.º TFUE, deve apreciar a legalidade do ato impugnado à luz do Tratado FUE ou de qualquer outra norma de direito relativa à sua aplicação, isto é, do direito da União, e que, em contrapartida, em sede de ação intentada ao abrigo do artigo 272.º TFUE, o demandante só pode culpar a instituição cocontratante pelo incumprimento de obrigações contratuais ou pela violação do direito aplicável ao contrato em causa.
- 71 A este respeito, há que recordar que, de modo geral, podem ser objeto de recurso de anulação, nos termos do artigo 263.º TFUE, todos os atos adotados pelas instituições da União, independentemente da sua natureza ou forma, que se destinem a produzir efeitos jurídicos vinculativos suscetíveis de afetar os interesses do recorrente, modificando de forma caracterizada a sua situação jurídica (Acórdãos de 9 de setembro de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheiourgiko Kentro/Comissão, C-506/13 P, EU:C:2015:562, n.º 16; de 28 de fevereiro de 2019, Alfamicro/Comissão, C-14/18 P, EU:C:2019:159, n.º 47; de 25 de junho de 2020, CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, n.º 69; e de 16 de julho de 2020, ADR Center/Comissão, C-584/17 P, EU:C:2020:576, n.º 62).
- 72 Todavia, o juiz da União não tem competência para conhecer de um recurso de anulação quando a situação jurídica do recorrente se inscreve no âmbito de relações contratuais cujo regime jurídico é regido pela regulamentação nacional designada pelas partes contratantes (v., neste sentido, Acórdãos de 9 de setembro de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheiourgiko Kentro/Comissão, C-506/13 P, EU:C:2015:562, n.º 18; de 28 de fevereiro de 2019, Alfamicro/Comissão, C-14/18 P, EU:C:2019:159, n.º 48; de 25 de junho de 2020, CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, n.º 78; e de 16 de julho de 2020, ADR Center/Comissão, C-584/17 P, EU:C:2020:576, n.º 63).
- 73 Com efeito, se o juiz da União se reconhecesse competente para conhecer do contencioso de anulação de atos que se inscrevem num âmbito puramente contratual nessa hipótese, 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 uma cláusula semelhante, de alargar a sua competência jurisdicional para além dos limites traçados pelo artigo 274.º TFUE, que confia aos órgãos jurisdicionais nacionais a competência de direito comum

para conhecer dos litígios em que a União é parte (Acórdãos de 9 de setembro de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comissão, C-506/13 P, EU:C:2015:562, n.º 19; de 28 de fevereiro de 2019, Alfamicro/Comissão, C-14/18 P, EU:C:2019:159, n.º 49; de 25 de junho de 2020, CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, n.º 79; e de 16 de julho de 2020, ADR Center/Comissão, C-584/17 P, EU:C:2020:576, n.º 64).

- 74 Decorre dessa jurisprudência que, perante um contrato que vincula o recorrente a uma das instituições da União, o juiz da União só pode 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 (Acórdãos de 9 de setembro de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comissão, C-506/13 P, EU:C:2015:562, n.º 20; de 28 de fevereiro de 2019, Alfamicro/Comissão, C-14/18 P, EU:C:2019:159, n.º 50; e de 16 de julho de 2020, ADR Center/Comissão, C-584/17 P, EU:C:2020:576, n.º 65).
- 75 Porém, a Comissão não pode adotar uma decisão que constitua título executivo no âmbito de relações contratuais que não contenham uma cláusula compromissória a favor do juiz da União e que, por isso, seja da competência jurisdicional dos órgãos jurisdicionais de um Estado-Membro. Com efeito, a adoção de tal decisão pela Comissão na falta de cláusula compromissória conduziria a restringir a competência destes últimos, uma vez que o juiz da União se tornaria competente para julgar da legalidade dessa decisão. A Comissão poderia assim contornar sistematicamente a repartição de competências entre o juiz da União e os órgãos jurisdicionais nacionais consagrada no direito primário e recordada nos n.ºs 72 a 74 do presente acórdão. Portanto, o poder de a Comissão adotar decisões constitutivas de título executivo no âmbito de relações contratuais deve ser limitado aos contratos que contêm uma cláusula compromissória que atribua competência ao juiz da União (v., neste sentido, Acórdão de 16 de julho de 2020, ADR Center/Comissão, C-584/17 P, EU:C:2020:576, n.º 73).
- 76 Segundo a jurisprudência do Tribunal Geral, referida no n.º 90 do despacho recorrido, quando o juiz da União é chamado a conhecer de um recurso de anulação interposto ao abrigo do artigo 263.º TFUE, este aprecia a legalidade do ato impugnado apenas à luz do direito da União, só podendo o recorrente invocar o incumprimento de obrigações contratuais ou a violação do direito aplicável ao contrato em causa em sede de ação intentada ao abrigo do artigo 272.º TFUE.
- 77 Esta jurisprudência do Tribunal Geral tem como consequência que o juiz da União, em sede de recurso de anulação de uma decisão que constitui título executivo, sendo esta um ato adotado ao abrigo de uma competência própria e distinta da relação contratual entre as partes, declara inadmissível qualquer fundamento relativo ao incumprimento de obrigações contratuais ou à violação das disposições do direito nacional aplicável ao contrato em causa, a menos que seja possível, sob certas condições atinentes não só à vontade desse juiz mas também à circunstância de o recorrente não se opor a tal expressamente e à existência de fundamentos relativos à violação das regras que regem a relação contratual, proceder a uma requalificação dos fundamentos invocados (v., neste sentido, Acórdão de 16 de julho de 2020, ADR Center/Comissão, C-584/17 P, EU:C:2020:576, n.ºs 81 e 84).
- 78 No caso em apreço, o Tribunal Geral, após ter recordado, no n.º 92 do despacho recorrido, que havia que proceder ao exame de cada um dos fundamentos invocados, julgou inadmissíveis o primeiro e terceiro a sétimo fundamentos do recurso em primeira instância, pelo facto de, designadamente, a argumentação aí invocada ser relativa à interpretação das cláusulas dos contratos em causa.
- 79 A aplicação da jurisprudência do Tribunal Geral que efetua uma distinção consoante os fundamentos invocados no âmbito de um recurso devam ser considerados, pelo juiz da União que dele decide, como sendo relativos a uma das violações ou casos previstos no artigo 263.º, segundo parágrafo, TFUE ou, pelo contrário, relativos ao incumprimento das cláusulas do contrato em causa ou a uma violação

das disposições do direito nacional aplicável a esse contrato implicava que o recorrente interpusesse o seu recurso também com fundamento no artigo 272.º TFUE. Deste modo, essa jurisprudência não pode garantir que todas as questões de facto e de direito pertinentes para o litígio sejam examinadas a fim de garantir a proteção jurisdicional efetiva prevista no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

- 80 Com efeito, para que um órgão jurisdicional possa conhecer de um litígio sobre direitos e obrigações decorrentes do direito da União no respeito pelo artigo 47.º da Carta, esse órgão jurisdicional deve ter competência para examinar todas as questões de facto e de direito pertinentes para o litígio que lhe é submetido (v., neste sentido, Acórdãos de 6 de novembro de 2012, *Otis e o.*, C-199/11, EU:C:2012:684, n.º 49, e de 16 de julho de 2020, *ADR Center/Comissão*, C-584/17 P, EU:C:2020:576, n.º 84). Assim, quando o juiz da União conhece, em aplicação do artigo 263.º TFUE, de um recurso de anulação no âmbito de um litígio relativo a uma decisão tomada com fundamento no cumprimento de um contrato, como aquando da adoção de uma decisão constitutiva de título executivo que formaliza um crédito contratual, esse juiz é chamado a conhecer tanto dos fundamentos que põem em causa essa decisão devido ao exercício pela instituição das suas prerrogativas de autoridade pública como dos que põem em causa as obrigações contratuais na origem da adoção da referida decisão (v., neste sentido, Acórdão de 16 de julho de 2020, *ADR Center/Comissão*, C-584/17 P, EU:C:2020:576, n.º 88).
- 81 Por outro lado, se as partes decidirem, no contrato, através de uma cláusula compromissória, atribuir ao juiz da União competência para conhecer dos litígios relativos a esse contrato, este juiz será competente, independentemente do direito aplicável estipulado no referido contrato, para apreciar as eventuais violações da Carta e dos princípios gerais do direito da União.
- 82 A este respeito, há que salientar que, quando cumpre um contrato, a Comissão continua sujeita às obrigações que lhe incumbem por força da Carta e dos princípios gerais do direito da União. Assim, a circunstância de o direito aplicável ao contrato em causa não assegurar as mesmas garantias que as conferidas pela Carta e pelos princípios gerais do direito da União não dispensa a Comissão de assegurar o seu respeito em relação aos seus contratantes (v., neste sentido, Acórdão de 16 de julho de 2020, *ADR Center/Comissão*, C-584/17 P, EU:C:2020:576, n.º 86).
- 83 Daqui resulta que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao declarar que, no âmbito de um recurso interposto ao abrigo do artigo 263.º TFUE, o juiz da União deve apreciar a legalidade do ato impugnado apenas à luz do direito da União e que o incumprimento das cláusulas do contrato em causa ou a violação do direito aplicável a esse contrato só podem ser invocados no âmbito de uma ação intentada ao abrigo do artigo 272.º TFUE.
- 84 Tendo em conta as considerações precedentes, o primeiro fundamento de recurso deve ser julgado procedente.

#### *Quanto ao segundo fundamento*

##### *– Argumentos das partes*

- 85 Com o segundo fundamento de recurso, a IAE sustenta que o Tribunal Geral considerou, sem razão, no n.º 98 do despacho recorrido, que a argumentação exposta na réplica consistia em invocar fundamentos novos, destinados a reformular o primeiro fundamento suscitado na petição em primeira instância. Ao fazê-lo, o Tribunal Geral interpretou de forma errada a argumentação constante da réplica. Com efeito, não se tratava de um pedido novo, mas apenas de precisões dadas sobre os fundamentos invocados na petição inicial.
- 86 A Comissão alega que o segundo fundamento deve ser julgado manifestamente improcedente.

– *Apreciação do Tribunal de Justiça*

- 87 Há que salientar que, como demonstra a expressão «de resto», o fundamento constante do n.º 98 do despacho recorrido é desenvolvido a título exaustivo em relação ao que consta do n.º 97 desse despacho, no qual o Tribunal Geral declarou que o primeiro fundamento devia ser considerado inadmissível na medida em que a argumentação que este fundamento contém é relativa à interpretação de cláusulas contratuais e, por conseguinte, não pode, enquanto tal, ser invocada no âmbito de um recurso de anulação interposto ao abrigo do artigo 263.º TFUE.
- 88 Ora, os fundamentos dirigidos contra um fundamento exaustivo de uma decisão do Tribunal Geral não podem conduzir à anulação dessa decisão e são, portanto, inoperantes (v., designadamente, Acórdão de 11 de dezembro de 2019, *Mytilinaios Anonymos Etairia — Omilos Epicheiriseon*, C-332/18 P, EU:C:2019:1065, n.º 137 e jurisprudência referida).
- 89 Por conseguinte, o segundo fundamento de recurso deve ser julgado inoperante.

*Quanto ao terceiro fundamento*

– *Argumentos das partes*

- 90 Com o terceiro fundamento de recurso, a IAE acusa o Tribunal Geral, por um lado, de não ter devidamente considerado, nos n.ºs 113 e seguintes e nos n.ºs 124 e seguintes do despacho recorrido, a regulamentação aplicável em matéria de auditoria nem, por conseguinte, os princípios gerais do direito da União e, por outro, de não ter fundamentado de forma juridicamente bastante por que deviam o terceiro e sexto fundamentos invocados em apoio do recurso em primeira instância ser julgados improcedentes.
- 91 Segundo a IAE, resulta do artigo 317.º TFUE que a Comissão deve também agir em conformidade com os princípios da boa gestão financeira em matéria de auditoria. Por outro lado, em conformidade com o considerando 33 e o artigo 124.º do Regulamento Financeiro, a Comissão é obrigada a respeitar certos princípios contabilísticos geralmente aceites, designadamente o relativo à coerência dos métodos contabilísticos. Esses princípios não se aplicam às instituições da União apenas no âmbito da execução do seu orçamento, mas são oponíveis a estas no âmbito de qualquer ação empreendida, incluindo em matéria contratual.
- 92 O Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar que a aplicação das regras em matéria de auditoria está abrangida pela interpretação das cláusulas contratuais e não pode ser objeto de apreciação pelo juiz da União em sede de recurso de anulação, quando, pelo contrário, deveria ter em conta essas regras para concluir pela existência de uma violação dos princípios gerais do direito da União.
- 93 Além disso, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito no âmbito da apreciação dos elementos de prova fornecidos pela IAE, na medida em que não teve em consideração os factos e a documentação por ela apresentados.
- 94 Segundo a Comissão, o terceiro fundamento deve ser julgado improcedente.

– *Apreciação do Tribunal de Justiça*

- 95 Em primeiro lugar, no que respeita à alegada falta de fundamentação do despacho recorrido, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, o dever de fundamentação que incumbe ao Tribunal Geral impõe que este revele de forma clara e inequívoca o raciocínio seguido, de modo a permitir aos



interessados conhecerem as justificações da decisão tomada e ao Tribunal de Justiça exercer a sua fiscalização jurisdicional (v., designadamente, Acórdãos de 14 de outubro de 2010, *Deutsche Telekom/Comissão*, C-280/08 P, EU:C:2010:603, n.º 136, e de 26 de maio de 2016, *Rose Vision/Comissão*, C-224/15 P, EU:C:2016:358, n.º 24).

- 96 No caso vertente, decorre dos n.ºs 114 a 118 e 124 a 126 do despacho recorrido que o Tribunal Geral não pode ser validamente acusado de não ter fundamentado por que deviam o terceiro e sexto fundamentos invocados pela IAE em apoio do seu recurso de anulação ser julgados improcedentes.
- 97 Com efeito, no âmbito da análise do terceiro fundamento, o Tribunal Geral salientou, no n.º 115 do despacho recorrido, que as contestações formuladas pela IAE a respeito do relatório final de auditoria eram dificilmente compreensíveis e, em todo o caso, não eram fundamentadas, declarando que, portanto, deviam ser julgadas manifestamente inadmissíveis. Quanto à violação do princípio do respeito pelos direitos de defesa, o Tribunal Geral remeteu para o exame efetuado nos n.ºs 107 a 122 do despacho recorrido, para daí concluir que a argumentação invocada pela IAE nesta matéria devia ser julgada improcedente.
- 98 No que respeita ao sexto fundamento, o Tribunal Geral salientou, nos n.ºs 124 e 125 do despacho recorrido, que as disposições referidas pela IAE constituíam regras que emanavam de organismos terceiros ou eram desprovidas de efeitos vinculativos.
- 99 Em segundo lugar, no que respeita à argumentação relativa ao alegado erro de direito cometido pelo Tribunal Geral no âmbito da apreciação dos factos e dos elementos de prova, basta recordar que, segundo jurisprudência constante, o recurso de uma decisão do Tribunal Geral é limitado às questões de direito e que o Tribunal Geral tem competência exclusiva para apurar e apreciar os factos pertinentes, bem como para apreciar os elementos de prova, exceto em caso de desvirtuação dos mesmos (Acórdãos de 18 de julho de 2006, *Rossi/IHMI*, C-214/05 P, EU:C:2006:494, n.º 26, e de 13 de setembro de 2007, *Il Ponte Finanziaria/IHMI*, C-234/06 P, EU:C:2007:514, n.º 38).
- 100 Ora, no caso em apreço, na medida em que a IAE não sustenta que o Tribunal Geral tenha desvirtuado os factos ou os elementos de prova, mas se limita a afirmar que este cometeu um erro na apreciação dos factos e dos elementos de prova que lhe foram apresentados, há que julgar esta argumentação inadmissível.
- 101 Em terceiro lugar, no que respeita à aplicação do artigo 317.º TFUE e do Regulamento Financeiro, há que recordar que a competência do Tribunal de Justiça é limitada à apreciação da solução jurídica dada aos fundamentos discutidos em primeira instância. Com efeito, 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, cuja competência em sede de recurso é limitada, um litígio mais amplo do que aquele que foi submetido ao Tribunal Geral (v., neste sentido, Acórdão de 1 de junho de 1994, *Comissão/Brazzelli Lualdi e o.*, C-136/92 P, EU:C:1994:211, n.º 59).
- 102 No presente caso, há que salientar que a IAE não invocou, sem dúvida, tal argumentação perante o Tribunal Geral, limitando-se a alegar a violação de determinadas disposições aplicáveis em matéria de auditoria.
- 103 Todavia, na medida em que decorre do n.º 83 do presente acórdão que a Comissão é obrigada a respeitar as disposições do Tratado FUE e do Regulamento Financeiro, quer atue como cocontratante nas relações contratuais que a vinculam a um particular quer adote, na sua qualidade de autoridade administrativa, decisões com força executiva, a circunstância de a IAE fazer agora referência à aplicação do artigo 317.º TFUE e das disposições do Regulamento Financeiro não permite considerar que esta argumentação reveste um alcance diferente da que foi invocada no Tribunal Geral. A referida argumentação deve ser considerada a ampliação de uma alegação inicialmente deduzida no recurso interposto perante o Tribunal Geral.

- 104 No entanto, atendendo a que o Tribunal Geral rejeitou essa alegação com o fundamento, nomeadamente, de que a argumentação aí desenvolvida consistia em simples arguições, dificilmente compreensíveis e, em todo o caso, não fundamentadas ou não fazia nenhuma referência às regras do direito da União, e que a mesma não pode ser sanada pela argumentação invocada perante o Tribunal de Justiça, a referida alegação deve ser julgada inadmissível.
- 105 Tendo em conta as considerações precedentes, o terceiro fundamento de recurso deve ser julgado parcialmente inadmissível e parcialmente improcedente.

*Quanto ao quarto fundamento*

*– Argumentos das partes*

- 106 Com a primeira parte do quarto fundamento de recurso, a IAE acusa o Tribunal Geral de ter considerado que o seu pedido de declaração da responsabilidade da União por enriquecimento sem causa era improcedente, pelo simples facto de existir um vínculo contratual entre as partes, sem que fosse tido em consideração o benefício que a Comissão retirou da prestação fornecida.
- 107 Com a segunda parte desse fundamento de recurso, a IAE alega que o Tribunal Geral considerou, sem razão, que o seu pedido de indemnização não estava fundamentado, quando tal pedido se baseava necessariamente na prestação que já tinha fornecido e nos custos que já tinha suportado.
- 108 A Comissão alega que o quarto fundamento de recurso deve ser julgado improcedente.

*– Apreciação do Tribunal de Justiça*

- 109 No que respeita à primeira parte do quarto fundamento de recurso, importa recordar que, para que se possa julgar procedente um recurso interposto com fundamento no enriquecimento sem causa, é essencial que o enriquecimento seja desprovido de base legal válida. Este requisito não se mostra preenchido quando, designadamente, o enriquecimento é justificado por obrigações contratuais [v., neste sentido, Acórdãos de 16 de dezembro de 2008, Masdar (UK)/Comissão, C-47/07 P, EU:C:2008:726, n.º 46, e de 28 de julho de 2011, Agrana Zucker, C-309/10, EU:C:2011:531, n.º 53].
- 110 Daqui resulta que foi com razão que, após ter recordado a jurisprudência referida no n.º 109 do presente acórdão, o Tribunal Geral concluiu, no n.º 133 do despacho recorrido, que o alegado enriquecimento da Comissão encontrava o seu fundamento nos contratos MARE, Senior e ECRN, que a vinculavam à IAE, pelo que esse enriquecimento não podia ser considerado «sem causa», na aceção da jurisprudência.
- 111 Por conseguinte, a primeira parte do quarto fundamento de recurso deve ser julgada improcedente.
- 112 No que respeita à segunda parte do quarto fundamento de recurso, há que recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a responsabilidade extracontratual da União, na aceção do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE, está sujeita à verificação de um conjunto de requisitos, concretamente, a ilegalidade do comportamento imputado à instituição da União, a realidade do dano e a existência de um nexo de causalidade entre o comportamento da instituição e o dano invocado (v., designadamente, Acórdão de 14 de outubro de 2014, Giordano/Comissão, C-611/12 P, EU:C:2014:2282, n.º 35 e jurisprudência referida).
- 113 Ora, no caso em apreço, uma vez que a petição em primeira instância não continha nenhum elemento que permitisse sustentar o pedido de indemnização, foi com razão que, no n.º 138 do despacho recorrido, o Tribunal Geral julgou este pedido manifestamente inadmissível, em aplicação do

artigo 21.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e do artigo 44.º, n.º 1, do seu Regulamento de Processo. A este respeito, a recorrente não pode validamente alegar que podia não cumprir os requisitos formais enunciados nessas disposições, na medida em que o seu pedido se baseava necessariamente na prestação que já tinha fornecido e nos custos que já tinha suportado.

- 114 Por conseguinte, a segunda parte do quarto fundamento de recurso deve igualmente ser julgada improcedente.
- 115 Tendo em conta as considerações precedentes, o quarto fundamento de recurso deve ser julgado improcedente.
- 116 Atendendo a todas as considerações precedentes, há que dar provimento ao presente recurso e, consequentemente, anular o despacho recorrido.

### **Quanto à remessa do processo ao Tribunal Geral**

- 117 Em conformidade com o artigo 61.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, quando este anula a decisão do Tribunal Geral, pode decidir definitivamente o litígio, se estiver em condições de ser julgado, ou remeter o processo ao Tribunal Geral, para julgamento.
- 118 No caso vertente, dado que o primeiro e terceiro a sétimo fundamentos invocados no âmbito do recurso em primeira instância foram julgados manifestamente inadmissíveis no despacho recorrido, pelo facto, errado, de serem relativos à interpretação, ou mesmo ao alegado incumprimento, das cláusulas dos contratos em causa e não à violação de regras do direito da União, o Tribunal de Justiça considera que o litígio não está em condições de ser julgado.
- 119 Por conseguinte, há que remeter o processo ao Tribunal Geral.

### **Quanto às despesas**

- 120 Sendo o processo remetido ao Tribunal Geral, há que reservar para final a decisão quanto às despesas do presente recurso.

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

- 1) O Despacho do Tribunal Geral da União Europeia de 21 de abril de 2016, Inclusion Alliance for Europe/Comissão (T-539/13, não publicado, EU:T:2016:235), é anulado.**
- 2) O processo T-539/13 é remetido ao Tribunal Geral da União Europeia.**
- 3) Reserva-se para final a decisão quanto às despesas.**

Assinaturas