



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sétima Secção)

30 de maio de 2024*

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Instrumento de assistência à pré-adesão — Subvenções — Inquéritos do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) — Sanções administrativas — Exclusão dos procedimentos de contratação pública e de concessão de subvenções financiadas pelo orçamento geral da União — Publicação da exclusão no sítio Internet da Comissão Europeia — Proporcionalidade das sanções — Omissão de menção da inexistência de uma decisão judicial transitada em julgado ou de uma decisão administrativa definitiva»

No processo C-130/23 P,

que tem por objeto um recurso de um acórdão do Tribunal Geral nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interposto em 2 de março de 2023,

Vialto Consulting Kft., com sede em Budapeste (Hungria), representada por S. Paliou e A. Skoulikis, dikigoroi,

recorrente,

sendo a outra parte no processo:

Comissão Europeia, representada por T. Adamopoulos, F. Behre e R. Pethke, na qualidade de agentes,

recorrida em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sétima Secção),

composto por: F. Biltgen, presidente de secção, J. Passer (relator) e M. L. Arastey Sahún, juízes,

advogado-geral: A. M. Collins,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

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

* Língua do processo: grego.

profere o presente

Acórdão

- 1 Com o seu recurso, a Vialto Consulting Kft. (a seguir «Vialto») pede a anulação do Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 21 de dezembro de 2022, Vialto Consulting/Comissão (T-537/18, a seguir «acórdão recorrido», EU:T:2022:852), que negou provimento ao seu recurso destinado, por um lado, à anulação da Decisão final da Comissão Europeia de 29 de junho de 2018, pela qual esta a excluiu por um período de dois anos dos procedimentos de contratação pública, dos procedimentos de concessão de subvenções, dos procedimentos de instrumentos financeiros (para os veículos de investimento específicos e os intermediários financeiros), procedimentos de prémios regidos pelo Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 (JO 2012, L 298, p. 1), e procedimentos de adjudicação regidos pelo Regulamento (UE) 2015/323 do Conselho, de 2 de março de 2015, relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao 11.º Fundo Europeu de Desenvolvimento (JO 2015, L 58, p. 17), e ordenou a publicação dessa exclusão no seu sítio Internet (a seguir «decisão controvertida»), e, por outro lado, à reparação do prejuízo que sofreu devido a essa decisão.

Quadro jurídico

- 2 O artigo 105.º-A do Regulamento n.º 966/2012, conforme alterado pelo Regulamento (UE, Euratom) 2015/1929 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de outubro de 2015 (JO 2015, L 286, p. 1) (a seguir «Regulamento n.º 966/2012»), sob a epígrafe «Proteção dos interesses financeiros da União através da deteção de riscos e da aplicação de sanções administrativas», dispunha, no n.º 1:

«A fim de proteger os interesses financeiros da União, a Comissão estabelece e gere um sistema de deteção precoce e de exclusão.

Este sistema tem por objetivo facilitar:

[...]

- b) A exclusão de operadores económicos que se encontrem numa das situações de exclusão referidas no artigo 106.º, n.º 1;

[...]»

- 3 Nos termos do artigo 106.º do Regulamento n.º 966/2012:

«1. A entidade adjudicante exclui um operador económico da participação nos procedimentos de contratação regidos pelo presente regulamento se:

[...]

- e) O operador económico tiver revelado deficiências significativas no cumprimento das principais obrigações relativas à execução de um contrato financiado pelo orçamento, que tenham levado à sua rescisão antecipada ou à imposição de indemnizações por perdas e danos ou de outras sanções contratuais, ou que tenham sido detetadas na sequência de controlos, auditorias ou inquéritos por um gestor orçamental, pelo OLAF ou pelo Tribunal de Contas;

[...]

2. Na ausência de uma decisão judicial transitada em julgado ou, se aplicável, de uma decisão administrativa definitiva nos casos referidos no n.º 1, alíneas c), d) e f), ou no caso referido no n.º 1, alínea e), a autoridade adjudicante exclui um operador económico com base numa qualificação jurídica preliminar de um dos comportamentos a que se referem essas alíneas, tendo em conta os factos apurados ou outros resultados constantes da recomendação da instância a que se refere o artigo 108.º

[...]

Os factos e resultados a que se refere o primeiro parágrafo incluem [...]

- a) os factos apurados no contexto de auditorias ou investigações realizadas pelo Tribunal de Contas, pelo OLAF ou por auditoria interna, ou qualquer outra averiguação, auditoria ou controlo efetuado sob a responsabilidade do gestor orçamental;

[...]

3. Qualquer decisão da entidade adjudicante tomada nos termos dos artigos 106.º a 108.º ou, sempre que aplicável, qualquer recomendação da instância a que se refere o artigo 108.º, respeita o princípio da proporcionalidade, tendo em especial consideração a gravidade da situação, incluindo o impacto nos interesses financeiros e na imagem da União, o tempo decorrido desde o comportamento em causa, a sua duração e recorrência, a intenção ou grau de negligência, o reduzido montante em causa no que respeita à situação referida no n.º 1, alínea b), do presente artigo, ou quaisquer outras circunstâncias atenuantes, como o grau de colaboração do operador económico com a autoridade competente e o seu contributo para o inquérito desta, tal como reconhecido pela entidade adjudicante, ou a divulgação da situação de exclusão por meio da declaração referida no n.º 10 do presente artigo.

[...]

16. A fim de reforçar, se necessário, o efeito dissuasivo da exclusão e/ou da sanção financeira, a Comissão publica no seu sítio Internet, sem prejuízo da decisão da entidade adjudicante, as seguintes informações relativas à exclusão e, se for caso disso, à sanção financeira, nos casos referidos no n.º 1, alíneas c), d), e) e f), do presente artigo:

- a) O nome do operador económico em causa;
- b) A situação de exclusão por referência ao n.º 1 do presente artigo;
- c) A duração da exclusão e/ou o montante da sanção financeira.

Se a decisão sobre a exclusão e/ou sanção financeira já tiver sido tomada, com base na qualificação preliminar a que se refere o n.º 2 do presente artigo, a publicação indica que não existe qualquer decisão judicial transitada em julgado nem, se for caso disso, qualquer decisão administrativa definitiva. Nesses casos, as informações sobre eventuais recursos, a sua situação e os seus resultados, bem como qualquer decisão revista pela entidade adjudicante, são publicadas sem demora. Se tiver sido imposta uma sanção financeira, a publicação indica igualmente se essa sanção já foi paga.

[...]

17. As informações referidas no n.º 16 do presente artigo não são publicadas em qualquer das seguintes circunstâncias:

[...]

b) Caso a publicação possa causar danos desproporcionados ao operador económico em causa ou seja desproporcionada, com base nos critérios de proporcionalidade estabelecidos no n.º 3 do presente artigo e no montante da sanção financeira;

[...]»

4 O considerando 21 do Regulamento 2015/1929 enunciava:

«É importante poder reforçar o efeito dissuasor alcançado pela exclusão e pela sanção financeira. A este respeito, o efeito dissuasor deverá ser reforçado pela possibilidade de publicar a informação relacionada com a exclusão e/ou a sanção financeira, respeitando integralmente os requisitos de proteção de dados estabelecidos no Regulamento (CE) n.º 45/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho [, de 18 de dezembro de 2000, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos comunitários e à livre circulação desses dados (JO 2001, L 8, p. 1)] e na Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (JO 1995, L 281, p. 31). Esta possibilidade deverá contribuir para assegurar que o comportamento em causa não se repita. Por razões de segurança jurídica e em conformidade com o princípio da proporcionalidade, deverão ser especificadas as situações em que a publicação não deverá ser efetuada. Na sua apreciação, a entidade adjudicante deverá ter em conta as recomendações da instância. No caso das pessoas singulares, os dados pessoais deverão ser publicados apenas em circunstâncias excecionais, justificadas pela gravidade do comportamento ou pelo seu impacto sobre os interesses financeiros da União.»

Antecedentes do litígio

- 5 O Tribunal Geral expôs os antecedentes do litígio nos n.ºs 2 a 22 do acórdão recorrido e estes podem, para efeitos do presente processo, ser resumidos do seguinte modo.
- 6 A recorrente é uma sociedade de direito húngaro que presta serviços de consultadoria a empresas e a entidades pertencentes aos setores privado e público.

- 7 Por força do artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 1085/2006 do Conselho, de 17 de julho de 2006, que institui um Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA) (JO 2006, L 210, p. 82), a União Europeia presta assistência aos países enumerados nos anexos I e II deste regulamento, entre os quais figura a República da Turquia, tendo em vista o seu alinhamento progressivo pelas normas e políticas da União Europeia, incluindo, sempre que adequado, pelo acervo da União, na perspetiva da sua adesão. O artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 718/2007 da Comissão, de 12 de junho de 2007, que aplica o Regulamento n.º 1085/2006 (JO 2007, L 170, p. 1), prevê, a título dos princípios gerais de execução da assistência, que a Comissão delega a gestão de determinadas ações no país beneficiário, conservando a responsabilidade final pela execução do orçamento geral. A gestão descentralizada abrange, pelo menos, a organização dos procedimentos de contratos públicos, a sua adjudicação e os pagamentos.
- 8 A Comissão celebrou com a Turquia um acordo-quadro que define, de um modo geral, as regras de cooperação relativas à assistência no âmbito do IPA, bem como uma convenção de financiamento. A estrutura executiva designada, na aceção do artigo 21.º do Regulamento n.º 718/2007, era a Central Finance and Contracts Unit (CFCU). Um dos projetos financiados no âmbito deste contrato era o projeto TR2010/0311.01 «Digitization of Land Parcel Identification System» (digitalização do sistema de identificação das parcelas agrícolas). Este último foi financiado no valor de cerca de 37 milhões de euros e tinha três vertentes. A terceira vertente foi executada no âmbito de um contrato de serviços celebrado em 19 de setembro de 2014 entre a CFCU e um consórcio constituído por cinco participantes, entre os quais a recorrente, e coordenado pela Agrotec SpA, pelo contrato de prestação de serviços com a referência TR2010/0311.01-02/001.
- 9 Na sequência da abertura de um inquérito devido a suspeitas de atos de corrupção ou de fraude cometidos no âmbito desse projeto, com fundamento no artigo 3.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de setembro de 2013, relativo aos inquéritos efetuados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1073/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (Euratom) n.º 1074/1999 do Conselho (JO 2013, L 248, p. 1), o OLAF decidiu proceder a inspeções nas instalações da recorrente.
- 10 Por ocasião de uma inspeção realizada de 12 a 14 de abril de 2016, foi salientado que a recorrente tinha recusado fornecer ao OLAF determinadas informações.
- 11 Na sequência do encerramento do inquérito do OLAF, a CFCU informou a Agrotec desse facto, bem como da conclusão deste organismo de que a recorrente tinha violado o artigo 25.º das condições gerais do contrato de prestação de serviços referido no n.º 8 do presente acórdão. A CFCU informou também a Agrotec da sua decisão de excluir a recorrente desse contrato, em todos os aspetos, e de prosseguir a execução do referido contrato. Consequentemente, pediu à Agrotec que pusesse termo de imediato às atividades da recorrente a partir de 11 de novembro de 2016 e efetuasse as diligências necessárias para a excluir do consórcio, a saber, a redação de uma adenda ao contrato em questão.
- 12 Através da decisão controvertida, notificada à recorrente em 4 de julho de 2018, a Comissão decidiu a sua exclusão por um período de dois anos dos procedimentos de contratação, de concessão de subvenções e de instrumentos financeiros financiados pelo orçamento geral da União e pelo 11.º Fundo Europeu de Desenvolvimento, nos termos do Regulamento 2015/323, bem como a sua inscrição por um período de dois anos no sistema de deteção precoce e de exclusão (EDES), instituído pelo artigo 108.º, n.º 1, do Regulamento n.º 966/2012.

- 13 Resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que, segundo o considerando 77 da decisão controvertida, a exclusão se justificava tendo em conta a gravidade da situação, resultante do facto de a Vialto ter impedido o OLAF de conduzir o seu inquérito e de verificar se as alegações de fraude e/ou de corrupção estavam fundamentadas, e da prova da violação pela Vialto, na aceção do artigo 106.º, n.º 3, do Regulamento n.º 966/2012, de uma das suas principais obrigações na execução do contrato, dado que tinha expressamente reconhecido nas suas observações à instância referida no artigo 108.º do Regulamento n.º 966/2012 que recusava conceder ao OLAF o acesso aos dados solicitados.
- 14 Além disso, a Comissão decidiu publicar a sanção de exclusão no seu sítio Internet, nos termos do artigo 106.º, n.º 16, do Regulamento n.º 966/2012. Resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que, segundo o considerando 80 da decisão controvertida, a medida de publicação era justificada pelo facto de a Vialto ter impedido o OLAF de conduzir o seu inquérito e de essa violação grave das obrigações contratuais essenciais não ter permitido a proteção dos interesses financeiros da União.

Tramitação processual no Tribunal Geral e acórdão recorrido

- 15 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 13 de setembro de 2018, a Vialto interpôs um recurso destinado a obter a anulação da decisão controvertida e a reparação dos danos materiais e morais. A Vialto invocou cinco fundamentos de recurso.
- 16 O primeiro fundamento é relativo à violação do dever de fundamentação pela Comissão. O segundo é relativo à violação do artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento (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). O terceiro fundamento baseia-se na violação do direito a uma boa administração. O quarto fundamento é relativo à violação do princípio da proteção da confiança legítima. Por último, o quinto fundamento é relativo a uma violação do princípio da proporcionalidade.
- 17 O Tribunal Geral julgou improcedentes todos estes fundamentos. Por conseguinte, julgou também improcedentes os pedidos de indemnização da Vialto, uma vez que estes se baseavam nas mesmas ilegalidades invocadas em apoio dos pedidos de anulação que julgou improcedentes.
- 18 No acórdão recorrido, o Tribunal Geral negou provimento ao recurso na sua totalidade.

Pedidos das partes

- 19 Com o presente recurso, a Vialto pede ao Tribunal de Justiça que:
- anule o acórdão recorrido, e
 - condene a Comissão nas despesas.
- 20 A Comissão pede ao Tribunal de Justiça que:
- negue provimento ao recurso na íntegra, por ser manifestamente improcedente, e

– condene a Vialto nas despesas.

Quanto ao recurso

- 21 Em apoio do seu recurso, a recorrente invoca três fundamentos relativos, os dois primeiros, a erros de direito e a uma desvirtuação dos factos na análise, pelo Tribunal Geral, da existência de uma violação do princípio da proporcionalidade e, o terceiro, a um erro de direito no que respeita ao indeferimento dos pedidos de indemnização.

Quanto ao primeiro fundamento

Argumentação das partes

- 22 Com o seu primeiro fundamento, a Vialto acusa o Tribunal Geral de, nos n.ºs 160, 164, 175, 177 e 182 do acórdão recorrido, ter cometido um erro de direito ao considerar que a medida de publicação da exclusão do financiamento da União no sítio Internet da Comissão era adequada para alcançar o objetivo de proteção dos interesses financeiros da União.
- 23 Em especial, por um lado, a Vialto alega que o Tribunal Geral cometeu um erro ao decidir que esta medida respeitava o princípio da proporcionalidade apesar da inexistência de uma fundamentação específica e distinta em relação à fundamentação que justifica a sanção da exclusão, a saber, a gravidade da violação cometida. Embora o Tribunal Geral tenha admitido que a medida de publicação devia ser objeto de uma análise de proporcionalidade independente da efetuada para a sanção de exclusão, não apreciou o facto de a fundamentação da Comissão que acompanha a decisão relativa à medida de publicação da exclusão não ser diferente da fundamentação relativa à sanção de exclusão e de não ser específica.
- 24 Além disso, a Vialto contesta a adequação da medida de publicação para alcançar o objetivo de proteção dos interesses financeiros da União. Tal publicação no sítio Internet da Comissão não beneficia de modo algum os interesses financeiros da União, tendo como única função dissuadir terceiros que contratam com a Comissão uma eventual transgressão das regras.
- 25 Por último, a Vialto contesta o fundamento do acórdão recorrido que figura no seu n.º 182, em que o Tribunal Geral concluiu, no que respeita à medida de publicação, que nada permitia considerar que esta violava o princípio da proporcionalidade pelo simples facto de visar proteger o mesmo objetivo legítimo. Esta apreciação não está fundamentada e o facto de, tanto a sanção de exclusão, como a medida de publicação, serem suscetíveis de ter o mesmo objetivo legítimo geral não torna a medida de publicação automaticamente conforme com o princípio da proporcionalidade.
- 26 Por outro lado, a Vialto alega que o Tribunal Geral desvirtuou os factos quanto à identificação de elementos que justificam, de forma distinta, a sanção de exclusão e a medida de publicação. Em especial, o Tribunal Geral admitiu, no n.º 175 do acórdão recorrido, que a decisão controvertida não tinha feito uma distinção estrita entre os elementos que justificam a sanção de exclusão e os que justificam a medida de publicação, antes de considerar que isso não implicava necessariamente uma confusão entre as duas fundamentações que justificavam essas medidas, suscetível de violar o princípio da proporcionalidade. Ora, resulta dos considerandos 77 e 80 da decisão controvertida que as duas fundamentações são idênticas. A fiscalização jurisdicional do

respeito do princípio da proporcionalidade e da exigência prevista no artigo 106.º, n.º 16, do Regulamento n.º 966/2012 torna necessária a identificação da fundamentação que permite justificar, além da exclusão dos procedimentos de contratação pública, a adoção da medida adicional de publicação.

- 27 A Comissão conclui que o primeiro fundamento deve ser julgado manifestamente improcedente.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 28 Primeiro, há que recordar que, por força do artigo 106.º, n.º 16, do Regulamento n.º 966/2012, quando se revelar necessário reforçar o efeito dissuasivo da exclusão e/ou da sanção financeira, a Comissão publica no seu sítio Internet, sem prejuízo da decisão da entidade adjudicante, as informações relativas à exclusão e, se for caso disso, à sanção financeira.
- 29 Há que observar que resulta claramente da redação desta disposição que a sanção de exclusão e a medida de publicação são duas medidas distintas, e que a Comissão pode adotar a medida de publicação quando a considere necessária para reforçar o efeito dissuasivo da sanção de exclusão de um operador económico da participação nos procedimentos de contratação pública.
- 30 Esta interpretação é confirmada pelo considerando 21 do Regulamento 2015/1929, do qual resulta, em substância, que a intenção do legislador da União foi reforçar o efeito dissuasor da sanção de exclusão e da sanção financeira, prevendo a possibilidade de publicar as informações relativas à exclusão, uma vez que essa medida é suscetível de contribuir para que a conduta em causa não se repita.
- 31 Foi, portanto, com razão, que o Tribunal Geral considerou, em substância, no n.º 171 do acórdão recorrido, que, embora estas duas medidas não sejam equivalentes nos seus efeitos, dado que a sanção de exclusão é principalmente punitiva e a medida de publicação prossegue mais um objetivo de dissuasão e de prevenção, são, porém, complementares, porque estão orientadas para o mesmo objetivo de levar as pessoas em questão a renunciar a uma eventual transgressão das regras.
- 32 Segundo, quanto à alegação relativa à falta de fundamentação específica e distinta que justifique a medida da publicação relativamente à fundamentação que justifica a sanção de exclusão, importa recordar que o dever de fundamentação que impende sobre as instituições implica, segundo jurisprudência assente, que, em conformidade com o artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE, a instituição em causa revele de forma clara e inequívoca o raciocínio subjacente ao ato que adota, para permitir, por um lado, aos interessados conhecerem as justificações da medida adotada a fim de fazerem valer os seus direitos e, por outro, ao juiz exercer a sua fiscalização (v., neste sentido, Acórdão de 8 de março de 2017, Viasat Broadcasting Reino Unido/Comissão, C-660/15 P, EU:C:2017:178, n.º 43 e jurisprudência referida).
- 33 Como o Tribunal Geral corretamente recordou no n.º 64 do acórdão recorrido, a fundamentação não tem necessariamente de ser exaustiva, desde que seja suficiente, o que acontece quando a instituição em causa expõe os factos e as considerações jurídicas que revestem uma importância essencial na economia da decisão (v., neste sentido, Acórdãos de 1 de julho de 2008, Chronopost e La Poste/UFEX e o., C-341/06 P e C-342/06 P, EU:C:2008:375, n.º 96, e de 10 de julho de 2008, Bertelsmann e Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, n.º 169).

- 34 No caso em apreço, resulta do considerando 80 da decisão controvertida que a publicação era justificada pelo facto de a Vialto ter impedido o OLAF de conduzir o seu inquérito e de essa violação grave das obrigações contratuais essenciais ter prejudicado a proteção dos interesses financeiros da União.
- 35 Como o Tribunal Geral indicou no n.º 175 do acórdão recorrido, este considerando expõe claramente de que modo a medida de publicação se afigurava justificada. Por conseguinte, o Tribunal Geral pôde validamente decidir que o facto de a decisão controvertida não ter distinguido estritamente os elementos que justificavam a sanção de exclusão dos que justificavam a medida de publicação não era, por si só, suficiente para considerar que tinha havido confusão entre as duas fundamentações que justificavam essas medidas, suscetível de violar o princípio da proporcionalidade.
- 36 Terceiro, a Vialto alega também a existência de uma contradição entre os n.ºs 175 e 173 do acórdão recorrido, uma vez que o Tribunal Geral precisou, neste último número, que a medida de publicação devia ser objeto de uma análise de proporcionalidade independente da efetuada para a sanção de exclusão, ainda que os factos na origem destas duas medidas pudessem ser comuns e estudados concomitantemente.
- 37 A este respeito, importa recordar, à semelhança do Tribunal Geral no n.º 172 do acórdão recorrido, que o artigo 106.º, n.º 17, alínea b), do Regulamento n.º 966/2012 prevê que «[a] s informações referidas no n.º 16 do presente artigo não são publicadas [...] caso a publicação possa causar danos desproporcionados ao operador económico em causa ou seja desproporcionada, com base nos critérios de proporcionalidade estabelecidos no n.º 3 do presente artigo [...]».
- 38 Ora, os critérios de proporcionalidade enunciados no artigo 106.º, n.º 3, deste regulamento dizem respeito às decisões de exclusão e/ou de sanção financeira.
- 39 Não resulta, portanto, do artigo 106.º, n.º 17, alínea b), do Regulamento n.º 966/2012 que a análise da proporcionalidade da medida de publicação deva necessariamente incidir sobre elementos diferentes dos tidos em conta para efeitos da análise relativa à proporcionalidade da sanção de exclusão. Pelo contrário, esta disposição remete, para efeitos da análise da proporcionalidade da medida de publicação, nomeadamente para os critérios de proporcionalidade relativos à sanção de exclusão. Assim, o simples facto de serem, em substância, as mesmas razões que são invocadas para justificar os dois tipos de medidas não é, por si só, constitutivo de uma violação do princípio da proporcionalidade, desde que cada uma dessas medidas seja objeto, como no caso em apreço, de uma justificação.
- 40 Quarto, no que respeita à adequação da medida de publicação para alcançar o objetivo de proteção dos interesses financeiros da União, há que salientar que o artigo 105.º-A deste regulamento prevê, no seu n.º 1, que, a fim de proteger os interesses financeiros da União, a Comissão estabelece e gere um sistema de deteção precoce e de exclusão. O objetivo deste sistema é, nomeadamente, facilitar a exclusão de um operador económico que se encontre numa das situações de exclusão enumeradas no artigo 106.º, n.º 1, do referido regulamento.
- 41 É certo que decorre da redação do artigo 105.º-A do Regulamento n.º 966/2012 que a sanção de exclusão visa proteger os interesses financeiros da União, sem que esta disposição faça referência à medida de publicação como uma medida que prossegue o mesmo objetivo.

- 42 Não obstante, é necessário recordar, como resulta do n.º 31 do presente acórdão, que estes dois tipos de medidas são complementares. Além disso, e sobretudo, o reforço do efeito dissuasivo da sanção de exclusão e da sanção financeira através da publicação das informações relativas à exclusão prossegue também, a prazo, o objetivo de proteção dos interesses financeiros da União. Com efeito, tal medida de publicação, dado que visa a que os operadores económicos não infrinjam as suas obrigações na execução dos contratos financiados pelo orçamento da União, contribui manifestamente para a prossecução do objetivo de proteção dos interesses financeiros desta.
- 43 Por conseguinte, o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito ao concluir pelo carácter adequado da medida de publicação para alcançar o objetivo de proteção dos interesses financeiros da União.
- 44 Quinto, a Vialto alega que o Tribunal Geral desvirtuou os factos quanto à identificação de elementos que justificam, de forma distinta, a sanção de exclusão e a medida de publicação, ao reconhecer, no n.º 175 do acórdão recorrido, que a decisão controvertida não distinguiu entre os elementos que justificam a sanção de exclusão, por um lado, e a medida de publicação, por outro, para chegar à conclusão de que isso não implicava necessariamente uma confusão entre as duas fundamentações que justificavam essas medidas, suscetível de violar o princípio da proporcionalidade.
- 45 A este respeito, importa recordar que decorre do n.º 39 do presente acórdão que foi acertadamente que o Tribunal Geral concluiu, no n.º 175 do acórdão recorrido, que o facto de a decisão controvertida não ter feito uma distinção estrita entre os elementos que justificam a exclusão e os que justificam a publicação não é, por si só, suficiente para considerar que houve confusão entre as duas fundamentações que justificam essas medidas, suscetível de violar o princípio da proporcionalidade.
- 46 Consequentemente, uma vez que a alegação de desvirtuação não é suscetível de pôr em causa o mérito do acórdão recorrido, é necessário concluir que este argumento é inoperante.
- 47 Resulta de todos estes elementos que há que julgar o primeiro fundamento parcialmente improcedente e parcialmente inoperante.

Quanto ao segundo fundamento

Argumentação das partes

- 48 Com o seu segundo fundamento, a Vialto alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito nos n.ºs 183 a 186 do acórdão recorrido ao considerar que a falta de precisão quanto à inexistência de uma decisão judicial ou de uma decisão administrativa definitivas a seu respeito na publicação da exclusão no sítio Internet da Comissão estava em conformidade com os requisitos estabelecidos no artigo 106.º, n.º 16, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 966/2012.
- 49 Primeiro, a falta de menção, nessa publicação, relativa à inexistência de uma decisão judicial ou de uma decisão administrativa definitivas constitui uma violação de uma formalidade essencial. Trata-se, com efeito, de uma exigência clara e incondicional que visa informar terceiros e cuja inobservância os induz em erro. Assim, o Tribunal Geral considerou erradamente que a violação desta formalidade não tinha tido efeitos prejudiciais na situação jurídica e material da Vialto.

- 50 Segundo, a Vialto contesta a aplicação por analogia, no n.º 183 do acórdão recorrido, do Acórdão de 11 de setembro de 2014, *Gold East Paper e Gold Huasheng Paper/Conselho* (T-443/11, EU:T:2014:774, n.º 98), relativo à violação de uma regra relativa à consulta de um comité.
- 51 Terceiro, a conclusão do Tribunal Geral, no n.º 185 do acórdão recorrido, de que a omissão referida no n.º 49 do presente acórdão foi sanada pela Comissão em 24 de outubro de 2018 não deve ser um elemento determinante na sua apreciação relativa à existência de uma violação da disposição em causa. A legalidade do ato da União deve ser examinada à luz dos elementos materiais e jurídicos existentes no momento da sua adoção.
- 52 A Comissão conclui que o segundo fundamento deve ser julgado manifestamente improcedente.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 53 O artigo 106.º, n.º 16, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 966/2012 exige, em substância, que a publicação relativa à sanção de exclusão precise que não houve decisão judicial transitada em julgado ou uma decisão administrativa definitiva relativamente ao operador económico em questão. Nesses casos, esta informação deve ser completada por informações sobre eventuais recursos, a sua situação e os seus resultados, bem como qualquer decisão revista pela entidade adjudicante.
- 54 A Vialto alega que a falta desta menção constitui uma violação de formalidades essenciais, que tem por efeito prejudicar a sua situação jurídica e material.
- 55 Segundo jurisprudência do Tribunal de Justiça, o incumprimento das regras processuais relativas à adoção de um ato lesivo constitui uma violação de formalidades essenciais e, se o juiz da União verificar, ao examinar o ato que lhe é apresentado, que este não foi regularmente adotado, cabe-lhe tirar as consequências da violação de uma formalidade essencial e, por conseguinte, anular o ato afetado por tal vício (Acórdão de 20 de setembro de 2017, *Tilly-Sabco/Commission*, C-183/16 P, EU:C:2017:704, n.º 115 e jurisprudência referida).
- 56 A este respeito, há que constatar que a falta de menção, na publicação no sítio Internet da Comissão, de que a Vialto não foi objeto de uma decisão judicial transitada em julgado ou de uma decisão administrativa definitiva não tem relação com o procedimento de adoção da decisão de publicação da exclusão pela Comissão, mas constitui um facto posterior à adoção desta decisão.
- 57 No caso em apreço, não é a medida de publicação enquanto tal que é objeto do recurso de anulação, mas a decisão controvertida. Esta prevê expressamente, no artigo 2.º, que a publicação deve mencionar a inexistência de uma decisão judicial transitada em julgado. A referida decisão não está, portanto, ferida de ilegalidade e não existe nenhum erro na adoção da decisão controvertida.
- 58 Por conseguinte, foi com razão que o Tribunal Geral declarou, no n.º 184 do acórdão recorrido, que não se pode considerar que esta falta de menção lesou a situação jurídica e material da Vialto e que não constituía uma violação de uma formalidade essencial. Com efeito, a inexistência dessa menção não pode ter incidência na legalidade da decisão de publicação da exclusão.

- 59 Quanto à retificação posterior da omissão pela Comissão, resulta do acórdão recorrido que o fundamento que figura no n.º 185 do acórdão recorrido, introduzido pela locução adverbial «além disso», reveste um carácter supérfluo relativamente à conclusão que figura no n.º 184 desse acórdão.
- 60 Portanto, há que julgar inoperante a alegação relativa à existência de uma retificação posterior à adoção da decisão controvertida.
- 61 Consequentemente, é necessário julgar o segundo fundamento parcialmente improcedente e parcialmente inoperante.

Quanto ao terceiro fundamento

Argumentação das partes

- 62 Com o seu terceiro fundamento, a Vialto alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito, porque considerou, nos n.ºs 194 a 196 do acórdão recorrido, que o requisito relativo à ilegalidade do comportamento imputado à Comissão não estava preenchido. Ora, os erros de direito que viciam o acórdão recorrido, como expostos no primeiro e segundo fundamentos do recurso, demonstram a existência de um comportamento ilegal da Comissão, o que deve implicar a anulação dos n.ºs 195 e 196 do acórdão recorrido que julgou improcedentes os pedidos de indemnização.
- 63 A Comissão conclui que o terceiro fundamento deve ser julgado manifestamente improcedente.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 64 Uma vez que, em todo o caso, o terceiro fundamento só pode ser julgado procedente se os primeiro e segundo fundamentos tivessem, eles próprios, sido julgados procedentes, o que não é o caso, há que julgar improcedente este terceiro fundamento e, portanto, negar provimento ao recurso na sua totalidade.

Quanto às despesas

- 65 Por força do 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.
- 66 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, aplicável aos recursos por força do artigo 184.º, n.º 1, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.
- 67 Tendo a Comissão pedido a condenação da Vialto nas despesas e tendo esta sido vencida, há que condená-la a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pela Comissão.

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

1) É negado provimento ao recurso.

2) A Vialto Consulting Kft. é condenada a suportar, além das suas próprias despesas, as efetuadas pela Comissão Europeia.

Assinaturas