

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção)

17 de Junho de 2010*

Nos processos apensos T-428/07 e T-455/07,

Centre d'étude et de valorisation des algues SA (CEVA), com sede em Pleubian (França), representada por J.-M. Peyrical, advogado,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada inicialmente por L. Escobar Guerrero e W. Roels e, em seguida, por W. Roels, na qualidade de agentes, assistidos por E. Bouttier, advogado,

recorrida,

* Língua do processo: francês.

que tem por objecto um pedido de anulação, no processo T-428/07, da nota de débito n.º 3240908670, datada de 20 de Setembro de 2007, relativa ao projecto Seahealth, e, no processo T-455/07, da nota de débito n.º 3240909271, datada de 4 de Outubro de 2007, relativa ao contrato Biopal, e de condenação da Comissão no reembolso dessas notas de débito à CEVA,

O TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção),

composto por: A. W. H. Meij (relator), presidente, V. Vadapalas e L. Truchot, juízes,
secretário: T. Weiler, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 17 de Dezembro de 2009,

profere o presente

Acórdão

Quadro contratual e antecedentes do litígio

- 1 Em 24 de Dezembro de 2002, a Comissão Europeia celebrou com a recorrente, Centre d'étude et de valorisation des algues SA (CEVA), uma sociedade de economia mista local francesa, enquanto coordenadora de um consórcio, dois contratos destinados a permitir o reembolso dos custos suportados com projectos de investigação e desenvolvimento tecnológico. Esses contratos foram celebrados ao abrigo da Decisão 1999/167/CE do Conselho, de 25 de Janeiro de 1999, que adopta um programa específico de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração no domínio «Qualidade de vida e gestão dos recursos vivos» (1998-2002) (JO L 64, p. 1). Um desses contratos, denominado Seahealth (contrato GLK1-CT-2002-02433, a seguir «contrato Seahealth»), é relativo a um projecto intitulado «Seaweed antioxydants as novel ingredients for better health and food quality» («Os antioxidantes obtidos a partir de algas como novos ingredientes para uma saúde melhor e para uma melhor qualidade dos alimentos»). O outro, denominado BIOPAL (contrato QLK5-CT-2002-02431, a seguir «contrato Biopal»), é relativo a um projecto intitulado «Algae as raw material for production of bioplastics and biocomposites contributing to sustainable development of european coastal regions» («As algas enquanto matéria-prima para a produção de bioplásticos e biocompósitos: uma contribuição para o desenvolvimento durável das regiões costeiras da Europa»).

- 2 O primeiro parágrafo da cláusula 5 desses contratos determina que esses contratos se regem pela lei belga. Além disso, incluem uma cláusula compromissória, na acepção do artigo 238.º CE. Estão redigidos em inglês.
- 3 De acordo com as indicações da recorrente e não contestadas pela Comissão, ambos os contratos foram pontualmente cumpridos de 2003 a 2005.
- 4 Os custos elegíveis para reembolso estão definidos nas cláusulas 22 a 24 das condições gerais comuns a ambos os contratos, que se integram no anexo II de cada um deles (a seguir «anexo II»).
- 5 Relativamente às despesas com pessoal, a alínea a) do n.º 1 da cláusula 23 determina, nomeadamente, o seguinte:

«As horas de trabalho imputadas ao contrato devem ficar integralmente registadas durante todo o período de duração do projecto, ou seja, no caso do coordenador, dentro do prazo máximo de dois meses a contar da data do termo da duração do projecto, e ser certificadas pelo menos uma vez por mês pela pessoa responsável pelos trabalhos designada pelo contratante nos termos da alínea a) do n.º 2 da cláusula 2 do presente anexo ou pelo responsável financeiro devidamente mandatado pelo contratante.»

- 6 No que respeita à contribuição financeira da Comunidade, o n.º 2 da cláusula 3 do anexo II estabelece que «[a] Comissão, quando existam suspeitas de que o contratante actuou fraudulentamente ou praticou irregularidades financeiras graves, pode suspender os pagamentos e/ou ordenar ao coordenador que se abstenha de efectuar qualquer pagamento ao referido contratante, que continua vinculado às obrigações contratuais que assumiu».

7 Nos termos do n.º 4 da cláusula 3 do anexo II:

«Quando a totalidade da contribuição financeira da Comunidade, considerados os eventuais ajustamentos, mesmo na sequência de uma auditoria financeira como a prevista na cláusula 26 do presente anexo, seja inferior ao montante total dos pagamentos previstos no primeiro parágrafo do n.º 1 da presente cláusula, os contratantes em causa procederão ao reembolso da diferença, em euros, no prazo fixado pela Comissão no pedido que lhes enviou por carta registada com aviso de recepção [...]»

8 Por outro lado, o n.º 5 da cláusula 3 enuncia o seguinte:

«Decorrido o prazo do contrato, após a sua rescisão ou o termo da participação de um contratante, a Comissão pode exigir ou exigirá, consoante o caso, ao contratante, na sequência de fraudes ou de irregularidades financeiras graves detectadas no quadro de uma auditoria, o reembolso da totalidade da contribuição comunitária que lhe foi paga. Ao montante a reembolsar acrescerão juros a uma taxa superior em 2% à taxa fixada pelo Banco Central Europeu para as suas operações principais de refinanciamento no primeiro dia do mês em que os fundos foram recebidos pelo beneficiário. Os juros são relativos ao período decorrido entre a recepção dos fundos e o seu reembolso.»

9 A alínea b) do n.º 4 da cláusula 7 do anexo II prevê, designadamente, que a Comissão porá imediatamente termo ao contrato ou à participação de um contratante, quando este «preste declarações falsas pelas quais possa ser responsabilizado, ou deliberadamente omita factos para obter a contribuição da Comunidade ou qualquer outro benefício previsto no contrato».

- 10 Em caso de rescisão do contrato nos termos da referida alínea b) do n.º 4 da cláusula 7 do anexo II, a alínea c) do n.º 6 dessa mesma cláusula 7 estipula que «a Comissão pode exigir o reembolso da integralidade ou de parte da contribuição financeira da Comunidade. Ao montante a reembolsar acrescerão juros a uma taxa superior em 2 % à taxa fixada pelo Banco Central Europeu para as suas operações principais de refinanciamento no primeiro dia do mês em que os fundos foram recebidos pelo beneficiário. Os juros são relativos ao período decorrido entre a recepção dos fundos e o seu reembolso».
- 11 Relativamente à auditoria financeira do projecto, o n.º 3 da cláusula 26 do anexo II institui o seguinte procedimento:

«Com base nas verificações operadas no quadro da auditoria financeira, elaborar-se-á um relatório provisório. A Comissão transmitirá esse relatório ao contratante em causa, dispondo este de um prazo máximo de um mês a contar da data da sua recepção para formular observações.

O relatório final será transmitido ao contratante em causa, dispondo este de um prazo máximo de um mês a contar da data da sua recepção para apresentar à Comissão as suas observações. A Comissão pode não atender às observações transmitidas após o termo desse prazo.

A Comissão, com base nas conclusões da auditoria, tomará as medidas adequadas que considere necessárias, incluindo a emissão de uma ordem de cobrança da integralidade ou parte dos pagamentos que efectuou.»

- 12 Em Maio de 2006, membros da Comissão realizaram uma auditoria financeira na CEVA, ao abrigo do disposto na cláusula 26 do anexo II (v. n.º 11, *supra*).
- 13 Por carta de 1 de Agosto de 2006, a CEVA apresentou as suas observações sobre o projecto de relatório de auditoria que lhe tinha sido comunicado em Junho de 2006 e cujas conclusões referiam a existência de irregularidades no que respeita às despesas que apresentara.
- 14 Em Outubro de 2006, o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) investigou a CEVA e apreendeu os originais do conjunto dos contratos e dos justificativos, nomeadamente as «fichas de registo do tempo» relativas aos contratos em causa, assim como a correspondência e as notas trocadas por ocasião das missões. Além disso, a pedido do OLAF, o parquet de Guingamp (França), a quem posteriormente foi retirado o processo em benefício do órgão jurisdicional inter-regional especializado de Rennes (França), procedeu à abertura de um inquérito preliminar sobre «a gestão, pela CEVA, dos financiamentos públicos nacionais e europeus [...] obtidos nos últimos anos».
- 15 No seu relatório final de auditoria que enviou à CEVA por ofício de 14 de Dezembro de 2006, a Comissão confirmou as conclusões a que havia chegado a respeito das inúmeras e graves irregularidades existentes nas despesas apresentadas.
- 16 Desse relatório resulta que os auditores, em conformidade com o disposto no anexo II, examinaram as provas relativas aos montantes dos custos declarados, testando-os. Sublinharam que o controlo a que procederam não visava identificar incidentes ou fraudes.

- 17 Nesse relatório final, os auditores chegaram à conclusão de que as despesas com pessoal não eram ilegíveis para um reembolso da União Europeia, porquanto os registos do tempo despendido efectuados pela CEVA não eram fiáveis e o número de horas de trabalho declaradas relativamente aos projectos em causa era inexacto.
- 18 Além disso, na conclusão geral desse relatório, os auditores declararam que, excepto no que respeita às correcções referidas, relativas, no essencial, às despesas com pessoal, os custos que a recorrente declarou à Comissão correspondiam aos montantes inscritos nos seus livros de contabilidade e estavam justificados através de documentos e dos pagamentos correspondentes.
- 19 Os auditores, ao procederem, com base nessas conclusões, a um ajustamento dos custos elegíveis, indicaram que, num montante total de custos declarados a título de 2003 e 2004, no valor de 465 409 euros, no que respeita ao contrato Seahealth, e de 351 430 euros, no que respeita ao contrato Biopal, o montante dos custos elegíveis a título do contrato Seahealth era, após ajustamento, de 110 971 euros e o dos custos elegíveis, relativamente ao contrato Biopal, de 32 110 euros.
- 20 Por ofício de 22 de Janeiro de 2007, a Comissão rescindiu os dois contratos, ao abrigo da alínea b) do n.º 4 da cláusula 7 do anexo II, que prevê, designadamente, que a Comissão porá imediatamente termo ao contrato quando um contratante preste falsas declarações pelas quais possa ser responsabilizado, ou, deliberadamente, omita factos para obter a contribuição financeira da Comunidade ou qualquer outro benefício previsto no contrato. Em apoio desta decisão, a Comissão invocou a alegada violação, pela recorrente, das já referidas cláusulas 22 e 23, n.º 1, do anexo II. Fundou-se nas conclusões sobre as despesas com pessoal a que chegara no seu relatório final de auditoria e sublinhou que essas conclusões tinham sido confirmadas pela inspecção do OLAF.

- 21 Por ofício datado do mesmo dia, a Comissão, por considerar que a recorrente cometera irregularidades graves, informou-a, evocando os n.ºs 2 e 4 da cláusula 3 do anexo II, da sua intenção de lhe exigir o reembolso de todas as quantias que lhe haviam sido entregues no quadro da execução dos dois contratos em causa. Além disso, também a informou de que não lhe pagaria mais nenhuma quantia ao abrigo desses contratos.
- 22 Nesse mesmo ofício, a Comissão também precisou que pretendia recuperar o montante de 208 613 euros, relativo ao contrato Biopal, e o montante de 140 320 euros, relativo ao contrato Seahealth. Convidou a recorrente a apresentar as suas observações e a fornecer-lhe informações, escoradas em extractos bancários, sobre a parcela dos adiantamentos que havia recebido enquanto coordenador e que ainda não tinha transferido para os outros co-contratantes.
- 23 Por carta de 1 de Março de 2007, a recorrente apresentou as suas observações e forneceu as informações solicitadas pela Comissão no referido ofício. Alegou, designadamente, que já não dispunha dos contratos, dos «registos do tempo despendido», da correspondência e das notas trocadas por ocasião das missões, que haviam sido apreendidos pelo OLAF.
- 24 Na sequência desta carta, a Comissão reavaliou o montante das quantias a reembolsar. Por ofício de 20 de Março de 2007, informou a CEVA da sua intenção de exigir o reembolso de uma quantia cujo montante passava a ser de 205 745 euros, relativamente ao contrato Biopal, e de 189 703 euros, relativamente ao contrato Seahealth, e convidou-a, de novo, a apresentar as suas observações. Juntamente com esse ofício, enviou-lhe uma cópia dos contratos e do relatório de auditoria.
- 25 Por carta de 3 de Abril de 2007, a recorrente despediu o seu director-geral, por «irregularidades muito graves no que toca tanto à gestão como à escrituração».

- 26 Por carta de 25 de Maio de 2007, a recorrente apresentou as suas observações. Alegou, antes de mais, que se encontrava na impossibilidade de assegurar a sua defesa. Com efeito, no âmbito do inquérito preliminar sobre a gestão que fez dos financiamentos públicos nacionais e comunitários que obtivera nos últimos anos, aberto a pedido do OLAF, o parquet de Rennes confirmou ter o entendimento de que os documentos apreendidos pelo OLAF devem permanecer inacessíveis durante toda a duração do inquérito e recusou fornecer-lhe cópia dos mesmos. Consequentemente, a recorrente pediu à Comissão que lhe enviasse uma cópia «dos elementos com base nos quais fizera o seu diagnóstico e do relatório do OLAF». Em seguida, a recorrente referiu, nessa mesma carta, que, na sequência da auditoria da Comissão e da investigação do OLAF, pusera em prática um novo sistema de «registo do tempo despendido», aplicado aos diferentes projectos a partir de Fevereiro de 2007, sendo o tempo recontado com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2007. Além disso, instituíra um novo modelo de quantificação dos custos, que lhe permitia quantificar de novo os antigos projectos. A recorrente propunha-se, portanto, com base nos documentos na posse da Comissão, ordenar a reinventariação, à sua custa, das despesas correspondentes aos contratos em causa, por um prestador de serviços independente escolhido de comum acordo.
- 27 Por ofício de 21 de Agosto de 2007, o OLAF recusou-se a comunicar à recorrente os documentos e as conclusões do seu inquérito, pois diziam respeito a um inquérito em curso e, assim, estavam abrangidos pelo regime das excepções ao direito de acesso aos documentos previsto no Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO L 145, p. 43).
- 28 Por ofício de 28 de Agosto de 2007, a Comissão respondeu à já referida carta da recorrente de 25 de Maio de 2007, afirmando que os contratos e o relatório de auditoria que lhe haviam sido transmitidos bastavam para a recorrente poder assegurar a sua defesa. Referiu que as conclusões do OLAF apenas confirmavam o resultado da auditoria da Comissão e sublinhou que o novo sistema de gestão do tempo instituído pela recorrente só permitia recalcular o número efectivo de horas consagradas ao projecto com base em «fichas de registo do tempo» assinadas pelo pessoal e pelos respectivos

superiores hierárquicos quando da execução do projecto. Assim, a Comissão informou a recorrente da sua intenção de, ao abrigo do n.º 5 da cláusula 3 do anexo II, exigir o reembolso da integralidade dos montantes que lhe haviam sido alocados ao abrigo dos contratos Seahealth e Biopal.

- 29 Por ofício de 9 de Outubro de 2007, a Comissão, ao mesmo tempo que sublinhava que «era de boa fé que [a recorrente procurava] encontrar uma solução razoável e equitativa», confirmou que, na sequência das graves irregularidades financeiras cometidas pela recorrente na gestão dos projectos, tinha a obrigação de recuperar as quantias que lhe havia entregue.
- 30 Consequentemente, a CEVA liquidou a nota de débito n.º 3240908670, de 20 de Setembro de 2007, no valor global de 189703 euros, correspondente à quantia que lhe fora paga ao abrigo do contrato Seahealth, e a nota de débito n.º 3240909271, de 4 de Outubro de 2007, no valor global de 205 745 euros, correspondente à quantia que lhe fora paga ao abrigo do contrato Biopal.

Tramitação processual e pedidos das partes

- 31 Por petições apresentadas na Secretaria do Tribunal Geral em, respectivamente, 22 de Novembro e 14 de Dezembro de 2007, a recorrente interpôs os presentes recursos.

- 32 Em 16 de Junho de 2008, no quadro das medidas de organização do processo previstas no artigo 64.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, teve lugar uma reunião, na presença do juiz-relator, na qual participaram os representantes das partes, para que, entre estas, ficassem esclarecidos determinados aspectos e para que pudessem encetar discussões com vista a uma eventual resolução amigável dos presentes litígios. As partes apresentaram as respectivas observações e ficou acordado que, no prazo de um mês, a Comissão indicaria ao Tribunal Geral se estava pronta a retomar os contactos com a CEVA, a fim de tentar chegar a um acordo amigável. Por ofício de 10 de Julho de 2008, a Comissão informou o Tribunal de que se encontrava na impossibilidade de empreender essas discussões.
- 33 A fase escrita do processo foi encerrada em 29 de Outubro de 2008.
- 34 Por despacho de 27 de Novembro de 2009, o presidente da Sexta Secção ordenou, depois de ouvidas as partes, a apensação dos processos T-428/07 e T-455/07, para efeitos da fase oral do processo e do acórdão.
- 35 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal Geral (Sexta Secção) decidiu dar início à fase oral. No âmbito das medidas de organização do processo, convidou as partes a responder a determinadas questões que lhes colocou por escrito. As partes atenderam a esse pedido e a Comissão apresentou determinados documentos.
- 36 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às perguntas orais do Tribunal Geral, na audiência de 17 de Dezembro de 2009.
- 37 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— anular as notas de débito n.ºs 3240908670 e 3240909271;

- ordenar à Comissão que proceda ao reembolso das quantias pagas para liquidação dessas notas de débito;

- a título subsidiário, anular as notas de débito na medida em que pedem o reembolso integral das quantias que lhe foram pagas no âmbito dos contratos Biopal e Seahealth e ordenar à Comissão que proceda ao reembolso das quantias pagas para liquidação dessas notas de débito;

- a título ainda mais subsidiário, designar um perito.

38 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

- declarar os recursos de anulação inadmissíveis;

- a título subsidiário, negar provimento aos pedidos destinados a obter a redução dos montantes das notas de débito e a designação de um perito;

- a título absolutamente subsidiário, suspender a instância enquanto se aguarda que o procedimento criminal pendente em França permita à CEVA tomar conhecimento dos documentos que considera necessários para a defesa dos seus interesses;

- condenar a recorrente nas despesas.

Quanto à admissibilidade

Argumentos das partes

- 39 Sem suscitar uma questão prévia de inadmissibilidade formal, a Comissão alega, a título principal, que os presentes recursos, que visam a anulação das notas de débito em causa, são inadmissíveis.
- 40 A Comissão considera que os presentes recursos não podem ser requalificados pelo Tribunal Geral.
- 41 Alega que só excepcionalmente é que o Tribunal Geral pode requalificar um recurso interposto como recurso de anulação em acção de responsabilidade contratual quando a violação da lei aplicável ao contrato seja invocada na petição. A mera invocação de cláusulas concretas do contrato não permite essa requalificação.
- 42 A este propósito, recorda que, no despacho do Tribunal Geral de 26 de Fevereiro de 2007, *Evropaïki Dynamiki/Comissão* (T-205/05, não publicado na Colectânea, n.º 57), o Tribunal considerou que «não pode fazer uma tal requalificação, uma vez que, contrariamente ao que está previsto no artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo, a recorrente não apresenta, nem sequer sumariamente, nenhum fundamento, argumento ou acusação de violação do direito luxemburguês [aplicável no caso] ou de cláusulas concretas do contrato».

- 43 A este respeito, a Comissão defende que os fundamentos são necessariamente pretensões baseadas em violação da lei. Daqui conclui que foi apenas por mera cautela, e à luz apenas dos factos do caso, que o Tribunal Geral sublinhou, no despacho *Evropaïki Dynamiki/Comissão*, já referido, que a recorrente não tinha invocado nenhuma violação das cláusulas do contrato. Esta interpretação era confirmada pelo despacho do Tribunal Geral de 2 de Abril de 2008, *Maison de l'Europe Avignon Méditerranée/Comissão* (T-100/03, não publicado na Colectânea).
- 44 De resto, qualquer outra solução violaria os direitos de defesa e o princípio do contraditório. Consequentemente, os presentes recursos não podem ser requalificados em acções de responsabilidade contratual, uma vez que, contrariamente ao previsto no artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo, as petições da CEVA não apresentam nenhum fundamento relativo à violação do direito belga, o único aplicável ao contrato.
- 45 A recorrente contesta esta argumentação. Na sua réplica, alega que o Tribunal Geral, quando lhe é submetido um recurso de anulação ou uma acção de indemnização e o litígio tem natureza contratual, deve requalificar o referido recurso.

Apreciação do Tribunal Geral

- 46 A título liminar, recorde-se que é à recorrente que cabe seleccionar o fundamento jurídico do seu recurso, e não ao juiz da União escolher ele mesmo a base legal mais apropriada (v., neste sentido, despachos do Tribunal Geral, *Evropaïki Dynamiki/Comissão*, já referido, n.º 38, e de 6 de Outubro de 2008, *Austrian Relief Program/Comissão*, T-235/06, Colect., p. II-207, n.º 32).

- 47 No presente caso, embora as petições não se fundem expressamente nas disposições que regem os recursos de anulação, resulta do seu exame que os recursos visam a anulação das notas de débito de 20 de Setembro e de 4 de Outubro de 2007, relativas, respectivamente, aos contratos Seahealth e Biopal (a seguir «notas de débito»), e se baseiam, portanto, implicitamente, nas disposições correspondentes.
- 48 Além disso, no quadro desses recursos de anulação, a recorrente também apresentou pedidos de injunção. Com efeito, nos seus pedidos, a recorrente solicita, em primeiro lugar, a anulação das referidas notas de débito. Em segundo lugar, pede ao Tribunal Geral que ordene à Comissão que lhe restitua o montante dessas notas de débito, que entretanto liquidou.
- 49 Quanto a estes segundos pedidos formulados pela recorrente, sublinhe-se que, aqui, não podem ser interpretados independentemente dos pedidos de anulação das notas de débito, como pedidos de pagamento autónomos decorrentes dos contratos e implicitamente fundados no artigo 238.º CE, pedidos esses que foram apresentados paralelamente aos pedidos de anulação. Com efeito, e embora a argumentação que a recorrente apresentou nas petições se funde, designadamente, nas cláusulas dos contratos em causa, as petições intitulam-se «pedidos de anulação». Além disso, a recorrente não alega que essas petições incluem pedidos de pagamento. Em especial, nas réplicas, não contesta que os recursos foram formulados de forma inadequada. Em contrapartida, sustenta que devem ser requalificados.
- 50 Daqui decorre que a recorrente tomou como base jurídica dos presentes recursos apenas o artigo 230.º CE.
- 51 Por força do artigo 230.º CE, os órgãos jurisdicionais comunitários fiscalizam a legalidade dos actos adoptados pelas instituições destinados a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros, alterando de forma caracterizada a sua situação jurídica

(despachos do Tribunal Geral de 10 de Abril de 2008, Imelios/Comissão, T-97/07, não publicado na Colectânea, n.º 21, e Austrian Relief Program/Comissão, já referido, n.º 34).

- 52 Segundo jurisprudência constante, os actos adoptados pelas instituições que se inscrevem num quadro puramente contratual, de que são indissociáveis, não figuram, por força da sua natureza, no número dos actos a que se refere o artigo 249.º CE, cuja anulação pode ser requerida ao abrigo do artigo 230.º CE (despachos do Tribunal Geral de 10 de Maio de 2004, Musée Grévin/Comissão, T-314/03 e T-378/03, Colect., p. II-1421, n.º 64, e Austrian Relief Program/Comissão, já referido, n.º 35).
- 53 No presente caso, basta observar que as notas de débito se inscrevem no quadro dos contratos Seahealth e Biopal, dos quais são indissociáveis. Com efeito, por meio dessas notas de débito, a Comissão procura obter o reembolso da contribuição paga à recorrente ao abrigo desses contratos, fundando-se nas estipulações das cláusulas contratuais, nomeadamente na cláusula 3 do anexo II.
- 54 Daqui decorre que, devido à sua própria natureza, essas notas de débito não são decisões administrativas que figuram entre os actos a que se refere o artigo 249.º CE, cuja anulação pode ser requerida ao órgão jurisdicional comunitário ao abrigo do artigo 230.º CE.
- 55 Por conseguinte, os presentes recursos não podem ser julgados admissíveis na parte em que visam a anulação das notas de débito ao abrigo do artigo 230.º CE.
- 56 Quanto aos pedidos de injunção já referidos, também são inadmissíveis na medida em que foram apresentados ao abrigo do artigo 230.º CE (v. n.ºs 49 e 50, *supra*), pois, segundo jurisprudência constante, não cabe ao juiz comunitário dirigir, no âmbito da

fiscalização da legalidade por ele exercida, injunções às instituições ou substituir-se a estas, mas incumbe à Administração em causa tomar as medidas que a execução de um acórdão proferido no âmbito de um recurso de anulação comporta (acórdão do Tribunal Geral de 27 de Janeiro de 1998, *Ladbroke Racing/Comissão*, T-67/94, *Colect.*, p. II-1, n.º 200 e jurisprudência aí indicada).

57 Contudo, segundo jurisprudência bem assente, sempre que lhe é apresentado um recurso de anulação ou uma acção de indemnização, quando o litígio é, na realidade, de natureza contratual, o Tribunal Geral requalifica o recurso se estiverem preenchidas as condições para tal (acórdão do Tribunal Geral de 19 de Setembro de 2001, *Lecurreur/Comissão*, T-26/00, *Colect.*, p. II-2623, n.º 38; despachos do Tribunal Geral, *Musée Grévin/Comissão*, já referido, n.º 88, e de 9 de Junho de 2005, *Helm Düngemittel/Comissão*, T-265/03, *Colect.*, p. II-2009, n.º 54).

58 A este respeito, contrariamente às alegações da Comissão, da jurisprudência não decorre que essa requalificação esteja subordinada ao requisito de a lei aplicável ao contrato ser invocada na petição. Pelo contrário, resulta especialmente dos n.ºs 38 a 40 do acórdão *Lecurreur/Comissão*, já referido, que o Tribunal Geral aceitou requalificar um recurso, fundado no artigo 230.º CE, em apoio do qual a recorrente apenas invocava o facto de a Comissão ter violado as suas obrigações contratuais.

59 Além disso, o exame da jurisprudência revela que, perante um litígio de natureza contratual, o Tribunal Geral se considera na impossibilidade de requalificar um recurso de anulação quer quando a vontade expressa da recorrente em não basear o seu pedido no artigo 238.º CE se opõe a essa requalificação (v., neste sentido, despachos *Musée Grévin/Comissão*, já referido, n.º 88, e *Maison de l'Europe Avignon Méditerranée/Comissão*, já referido, n.º 54) quer quando o recurso não assenta num fundamento relativo à violação das regras que regem a relação contratual em causa,

independentemente de se tratar das cláusulas contratuais ou das disposições da lei nacional indicada no contrato (v., neste sentido, despachos *Evropaïki Dynamiki/Comissão*, já referido, n.º 57, e *Imelios/Comissão*, já referido, n.º 33).

- 60 A interpretação restritiva do despacho *Evropaïki Dynamiki/Comissão*, já referido, efectuada pela Comissão, baseia-se numa concepção incorrecta do conceito de fundamento, na acepção, designadamente, do artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo. A este respeito, a definição da Comissão segundo a qual, no âmbito de uma acção de responsabilidade contratual, os fundamentos só podem ser relativos à violação da lei nacional que regula os contratos não pode ser aceite. Com efeito, as cláusulas contratuais fazem parte, com a lei nacional aplicável e sob a égide desta, das regras que regem a relação contratual. De resto, a interpretação de um contrato à luz das disposições de direito nacional aplicável só se justifica caso haja dúvidas sobre o conteúdo de um contrato ou sobre o significado de algumas das suas cláusulas (acórdão do Tribunal Geral de 19 de Novembro de 2008, *Comissão/Premium*, T-316/06, não publicado na *Colectânea*, n.º 53). Consequentemente, como o conceito de fundamento abrange todo o argumento jurídico ou factual susceptível de conduzir o juiz, se o considerar procedente, a acolher o pedido da parte que o invoca, é inegável que, à semelhança da invocação da lei nacional aplicável, a invocação de cláusulas contratuais constitui um fundamento característico dos pedidos apresentados ao abrigo do artigo 238.º CE.
- 61 Ora, basta que um dos fundamentos característicos de um pedido apresentado nos termos do artigo 238.º CE seja invocado na petição ao abrigo do disposto no artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo, para que o recurso possa ser requalificado sem que haja violação dos direitos de defesa da instituição recorrida. Neste contexto, se, como a Comissão reconhece, se aceitar que um recurso de anulação pode ser requalificado em pedido apresentado ao abrigo do artigo 238.º CE, quando a recorrente invoca fundamentos relativos à violação da lei nacional que regula o contrato, nada obsta a que não se reconheça a mesma dimensão jurídica, para efeitos de uma eventual requalificação, aos fundamentos relativos à violação de obrigações contratuais.

62 O despacho *Maison de l'Europe Avignon Méditerranée/Comissão*, já referido, invocado pela Comissão, não permite contrariar esta análise. É verdade que, no n.º 23 desse despacho, o Tribunal Geral sublinhou que a recorrente não apresenta «nenhum fundamento, argumento ou acusação de violação do direito belga, que [era] o único direito aplicável à convenção em causa por força da cláusula compromissória constante da referida convenção». Assim, não referiu também a inexistência de fundamentos relativos à violação de uma cláusula do contrato. Porém, desse despacho não resulta que tenham sido invocados tais fundamentos. Além disso, o referido fundamento não é o único que serviu para justificar a não requalificação do recurso. Com efeito, o Tribunal Geral, nesse despacho, também se baseou na circunstância fundamental de a recorrente ter explicitamente indicado que o seu recurso se baseava no artigo 230.º CE.

63 No presente caso, importa reconhecer que, como alegado pela recorrente, nas réplicas, em apoio da requalificação dos recursos, as petições se baseiam expressamente em cláusulas dos contratos em causa, ou seja, nas cláusulas 26 e 3, n.ºs 4 e 5, do anexo II. A recorrente contesta, em especial, a interpretação e a aplicação que a Comissão fez da cláusula 3, n.º 5, do anexo II, que permite o reembolso integral das somas pagas, na qual se baseiam as notas de débito, quando as irregularidades que se apurou existir apenas revelam uma diferença relativamente diminuta entre as despesas apresentadas à Comissão e as despesas elegíveis. Acusa a Comissão de não se ter baseado no n.º 4 da cláusula 3 do anexo II, que habilitava essa instituição a exigir o reembolso da diferença apurada na sequência de uma auditoria financeira. Em conformidade com o disposto no artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo, as petições contêm, assim, uma exposição clara e compreensível do fundamento relativo à irregularidade, na perspectiva das cláusulas contratuais, da recuperação da integralidade da contribuição financeira paga ao abrigo dos contratos em causa.

64 Conclui-se que os presentes recursos podem ser requalificados em pedidos fundados no artigo 238.º CE, porquanto se baseiam na violação de cláusulas contratuais. Os recursos são, portanto, admissíveis.

Quanto ao mérito

- ⁶⁵ A recorrente invoca, a título principal, a violação do princípio do contraditório e dos direitos de defesa e, a título subsidiário, a irregularidade da recuperação da integridade das quantias que lhe foram atribuídas.
- ⁶⁶ A Comissão, por seu lado, sustenta, a título liminar, que, se os presentes recursos forem requalificados em pedidos de pagamento, deverão ser julgados improcedentes devido ao carácter preparatório das notas de débito.
- ⁶⁷ A Comissão alega que as notas de débito têm carácter puramente preparatório e informativo, com vista a uma eventual decisão da Comissão de prosseguir o processo de cobrança com base no artigo 256.º CE. Independentemente da natureza dos presentes recursos, as referidas notas de débito não são actos de que se possa recorrer. Deste facto, a Comissão infere que se os presentes recursos forem requalificados em acções de responsabilidade contratual, devem ser julgados improcedentes, pois não se pode considerar que a emissão das notas de débito em causa constitui um incumprimento de uma obrigação contratual e está na origem do prejuízo alegadamente sofrido pela CEVA devido ao reembolso das quantias reclamadas pela Comissão.
- ⁶⁸ A este propósito, em primeiro lugar, basta recordar que, em sede contratual, a Comissão está sujeita aos princípios que regem os contratos (v. conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo Comissão/AMI Semiconductor Belgium e o., C-294/02, cujo acórdão foi proferido em 17 de Março de 2005, Colect., pp. I-2175, I-2178, n.º 170). Em princípio, a Comissão não dispõe do direito de, nesse âmbito, adoptar medidas unilaterais (v., neste sentido, despacho Musée Grévin/Comissão, já referido, n.º 85). Assim, não lhe compete tomar decisões que se aplicam ao contratante em causa, para

efeitos do cumprimento, por este, das suas obrigações contratuais de natureza financeira, antes devendo, eventualmente, propor no tribunal competente uma acção de cobrança de dívida.

- 69 Neste contexto jurídico, e na medida em que os presentes recursos foram requalificados no sentido de visarem o pagamento dos montantes reembolsados pela recorrente na sequência das notas de débito que lhe foram enviadas, estas acções de cobrança de dívida devem ser examinadas na perspectiva das cláusulas contratuais invocadas pelas partes. No âmbito dessas acções de responsabilidade contratual, o argumento da Comissão baseado na natureza jurídica das notas de débito não tem, portanto, pertinência alguma. Com efeito, o Tribunal Geral, a quem foram submetidas as presentes acções de cobrança de dívida ao abrigo do artigo 238.º CE, apenas é chamado a esclarecer se, à luz das cláusulas dos contratos, a Comissão está habilitada a recuperar a integralidade do montante das contribuições financeiras pagas à recorrente.
- 70 No âmbito deste exame, o facto de a recorrente ter reembolsado os montantes solicitados pela Comissão por meio das notas de débito, embora estas não sejam decisões causadoras de prejuízo (v. n.ºs 52 a 54, *supra*), é irrelevante. Com efeito, o pagamento das notas de débito pela recorrente, apesar de estas não possuírem a natureza de decisão, não pode ser considerado equivalente a uma renúncia ao seu eventual direito ao pagamento das quantias em causa. Ora, só a renúncia da recorrente a esse direito ou a sua prescrição, de resto, não alegadas pela Comissão, poderiam obstar ao provimento dos seus pedidos de pagamento, se baseados em cláusulas dos contratos (v., por analogia, acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Fevereiro de 1993, Cebag/Comissão, C-142/91, Colect., p. I-553, n.º 18).
- 71 Em segundo lugar, as presentes acções de cobrança de dívida não podem, de forma alguma, ser interpretadas, como de resto é sugerido pela argumentação liminar da Comissão, como pedidos de indemnização pelo prejuízo sofrido pela recorrente devido ao envio, pela Comissão, das notas de débito, em violação das suas obrigações contratuais. Com efeito, o objectivo dessas acções é apenas obter do Tribunal Geral

a condenação da Comissão no pagamento, à recorrente, das quantias indicadas nas notas de débito, que esta afirma lhe serem devidas por força dos contratos. No âmbito dessas acções, o Tribunal Geral não é, portanto, chamado a controlar a legalidade das notas de débito. Assim, cabe reconhecer a inoperância do argumento da Comissão baseado na ideia de que a emissão das notas de débito não pode consubstanciar um incumprimento do contrato.

72 Conclui-se, assim, que a argumentação liminar da Comissão não pode ser acolhida.

Quanto ao fundamento relativo à violação do princípio do contraditório e dos direitos de defesa

Argumentos das partes

73 A recorrente invoca a violação do princípio do contraditório e dos direitos de defesa. Baseia-se no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, proclamada em 7 de Dezembro de 2000, em Nice (JO C 364, p. 1), relativo ao direito a uma boa administração, que compreende, designadamente, o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente e o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, e nos artigos 42.º, relativo ao direito de acesso aos documentos, e 48.º, relativo à presunção de inocência e aos direitos de defesa, também da mesma Carta.

- 74 A recorrente, no essencial, acusa a Comissão de se ter baseado nas conclusões do inquérito do OLAF e nas «fichas de registo do tempo» relativas aos dois contratos em causa. Ora, a recorrente afirma que nunca teve conhecimento das conclusões do OLAF e que as «fichas de registo do tempo» lhe foram apreendidas antes da elaboração do relatório final de auditoria. Assim, não foi validamente ouvida antes da decisão da Comissão de solicitar o reembolso integral das contribuições financeiras pagas ao abrigo desses contratos
- 75 A Comissão violou o princípio da boa administração quando da realização da auditoria financeira, pois o relatório dessa auditoria refere-se não apenas às «fichas de registo do tempo» mas também às conclusões do inquérito do OLAF. Além disso, também violou o princípio do contraditório, pois não comunicou à CEVA as «fichas de registo do tempo» e as conclusões do OLAF.
- 76 Nas suas réplicas, a recorrente refere o comportamento da Comissão, que considera ser parcial e iníquo, no quadro de outros contratos que celebrou com essa instituição.
- 77 A Comissão contesta esta argumentação. Sustenta que o princípio do contraditório foi respeitado, pois a recorrente conhecia o conjunto dos documentos, de que era a autora, em que a Comissão se tinha baseado para elaborar as notas de débito, à luz do relatório de auditoria. Além disso, a recorrente tinha despedido o seu director-geral, devido a irregularidades graves, assumindo as conclusões a que a Comissão tinha chegado a respeito das irregularidades que ele cometera na gestão das «fichas de registo do tempo». Assim, não havia coerência na contestação dessas conclusões.
- 78 Além disso, a Comissão não se baseou nas conclusões do relatório do OLAF, para exigir o reembolso das quantias pagas.

Apreciação do Tribunal Geral

- 79 O n.º 3 da cláusula 26 do anexo II confere ao contratante em causa o direito de apresentar observações a respeito dos relatórios provisório e final de auditoria.
- 80 No presente caso, importa, em primeiro lugar, examinar a acusação segundo a qual a Comissão violou o direito da recorrente de ser ouvida quando da auditoria, pois esta não teve acesso ao relatório do OLAF.
- 81 A este respeito, observe-se que nem o relatório de auditoria nem a decisão da Comissão de exigir o reembolso das contribuições financeiras pagas ao abrigo dos contratos em causa se baseiam nas conclusões do OLAF.
- 82 Resulta explicitamente do relatório final de auditoria, em que a Comissão se baseou, que os auditores distinguiram o controlo financeiro que efectuaram em conformidade com o disposto no contrato do controlo efectuado pelo OLAF. É assim claro que esse relatório não tem em consideração as conclusões do OLAF. Com efeito, vem aí expressamente referido que o seu objectivo é examinar as provas relativas aos custos declarados, não se destinando a detectar «incidências» ou fraudes, e que é elaborado sem prejuízo de qualquer apuramento adicional efectuado pelos serviços do OLAF.
- 83 Além disso, resulta nomeadamente do ofício de 28 de Agosto de 2007, que a Comissão enviou à recorrente, que essa instituição apenas se baseou nas conclusões do referido

relatório final de auditoria. Quanto às conclusões do OLAF, a Comissão limitou-se a indicar, nesse ofício, que essas conclusões confirmavam as declarações dos auditores.

84 Assim, conclui-se que, no presente caso, a invocação do relatório do OLAF não é pertinente, pois a recuperação da integralidade da contribuição financeira paga, contestada pela recorrente, não se baseava nesse relatório nem na abertura consecutiva de uma investigação criminal a respeito da recorrente.

85 Nesta condições, a circunstância de a recorrente não ter tido acesso ao relatório do OLAF não viola o princípio do contraditório e o seu direito de ser ouvida quando da auditoria. Quanto ao argumento relativo à presunção de inocência, não está fundamentado e deve também ser julgado improcedente.

86 Em segundo lugar, relativamente à acusação de que a recorrente já não dispunha das «fichas de registo do tempo» quando apresentou as suas observações sobre o relatório final de auditoria, sublinhe-se que, contrariamente ao que a Comissão alega, a circunstância de a recorrente ser o autor das «fichas de registo do tempo» não permite a presunção de que foi validamente ouvida, pois já não tinha acesso a esses documentos na sequência da sua apreensão pelo OLAF. Além disso, a circunstância de a recorrente ter confessado a existência de irregularidades, embora já não tivesse acesso às «fichas de registo do tempo», não pode de modo algum implicar que estivesse em condições de defender a sua posição e que reconheceu o conjunto das irregularidades que lhe eram imputadas, bem como a sua gravidade.

87 Importa agora referir, embora a Comissão não o alegue, que a recorrente ainda estava na posse das «fichas de registo do tempo» quando apresentou as suas observações sobre o relatório provisório de auditoria. Em contrapartida, já não as tinha na sua posse quando apresentou as suas observações sobre o relatório final de auditoria.

- 88 Nestas condições, mesmo que a recorrente não conteste que a Comissão confirmou as conclusões do relatório provisório de auditoria no relatório final, não deixa de ser verdade que não pôde exercer validamente o seu direito de ser ouvida sobre o referido relatório final, nos termos do n.º 3 da cláusula 26 do anexo II. Também não lhe foram dadas condições para, ulteriormente, se pronunciar com pleno conhecimento de causa sobre a existência e a gravidade das irregularidades financeiras constatadas, na sequência dos ofícios da Comissão de 22 de Janeiro de 2007 e de 20 de Março de 2007, já referidos, que a informaram da intenção dessa instituição de exigir o reembolso da integralidade das contribuições financeiras que lhe haviam sido pagas ao abrigo dos dois referidos contratos.
- 89 A este respeito, a circunstância de os elementos comprovativos na posse do contratante em causa, concretamente as «fichas de registo do tempo», terem sido apreendidas pelo OLAF e, por esse motivo e de acordo com a Comissão, fazerem parte das exceções ao direito de acesso aos documentos previstas no Regulamento n.º 1049/2001, não pode justificar que, na auditoria, se esvazie da sua substância o direito desse contratante a ser ouvido nos termos do n.º 3 da cláusula 26 do anexo II.
- 90 Porém, no que respeita às consequências jurídicas da violação, no presente caso, do direito da recorrente a ser ouvida nos termos do n.º 3 da cláusula 26 do anexo II, sublinhe-se que, no quadro das presentes acções de responsabilidade contratual, essa irregularidade não é susceptível de, por si só, justificar uma eventual condenação da Comissão no pagamento à recorrente das quantias reclamadas. Com efeito, no quadro das presentes acções fundadas no artigo 238.º CE, a responsabilidade contratual da Comissão deve ser apreciada na perspectiva do conjunto das cláusulas pertinentes dos contratos em causa, invocadas pelas partes, e com base no conjunto dos elementos disponíveis no Tribunal Geral, no respeito do princípio do contraditório e dos direitos de defesa.
- 91 Além disso, a violação do direito da recorrente de ser ouvida nos termos do n.º 3 da cláusula 26 do anexo II, já referido, poderia ser eventualmente tomada em

consideração no quadro do exame de um pedido de indemnização — sob a forma, designadamente, de um pedido de juros compensatórios — pelo eventual prejuízo causado por essa irregularidade, caso o direito nacional aplicável preveja a possibilidade de uma indemnização desse tipo para os casos de violação das obrigações contratuais.

- 92 Contudo, no presente caso, a recorrente não pede uma indemnização por um eventual prejuízo decorrente da violação do seu direito de ser ouvida nos termos do n.º 3 da cláusula 26 do anexo II. Com efeito, os presentes recursos apenas visam a condenação da Comissão no reembolso à recorrente das quantias que esta indevidamente devolveu àquela na sequência do recebimento das referidas notas de débito.
- 93 Quanto aos argumentos da recorrente relativos ao alegado comportamento da Comissão no quadro de outros contratos, devem ser sempre julgados improcedentes, pois não têm nenhuma relação com o objecto dos presentes litígios.
- 94 Conclui-se que, nas circunstâncias do presente litígio, o fundamento relativo à violação do princípio do contraditório e dos direitos de defesa da recorrente é inoperante.
- 95 Concretamente, é face aos elementos que lhe foram submetidos e relativamente aos quais as partes puderam apresentar as suas observações, quer nos articulados, quer nas respostas que, por escrito, deram às questões do Tribunal Geral, quer na audiência, que o Tribunal deve examinar os pedidos de pagamento da recorrente.
- 96 A este propósito, resulta das respostas que, por escrito, as partes deram às questões que o Tribunal Geral lhes colocou, também por escrito, antes da audiência, que a recorrente, na sequência da investigação de que foi alvo, e a Comissão, enquanto parte civil, passaram a ter acesso ao conjunto dos elementos do procedimento criminal pendente em França, onde se incluíam, entre outros, os documentos da recorrente,

designadamente as «fichas de registo do tempo» relativas aos projectos Seahealth e Biopal, que tinham sido apreendidos pelo OLAF.

- 97 Neste contexto, como a recorrente pôde aceder ao conjunto dos elementos que considerava necessários à sua defesa, o pedido absolutamente subsidiário da Comissão, relativo à suspensão da instância, ficou sem objecto. Assim, o Tribunal Geral não tem de se pronunciar sobre este pedido.
- 98 Importa, portanto, em seguida, examinar o fundamento relativo à irregularidade da recuperação da integralidade das quantias controvertidas, atentos os elementos actualmente disponíveis a que a recorrente teve acesso e sobre os quais teve a oportunidade de se pronunciar nas respostas que deu às questões que o Tribunal Geral lhe colocou por escrito e na audiência.

Quanto ao fundamento relativo à irregularidade da recuperação da integralidade das quantias atribuídas à recorrente ao abrigo dos contratos Seahealth e Biopal

Argumentos das partes

- 99 A recorrente recorda que o n.º 5 da cláusula 3 do anexo II estipula que só no caso de fraudes ou de irregularidades financeiras graves detectadas no quadro de uma auditoria é que a Comissão pode exigir o reembolso integral da contribuição comunitária paga ao seu co-contratante.

100 No presente caso, a recorrente reconhece a existência de «lacunas flagrantes no registo das horas» durante o período correspondente à execução dos contratos em causa. Não contesta a incoerência e a falta de transparência do sistema das «fichas de registo do tempo», apontadas na auditoria da Comissão. Todavia, esses erros ou faltas não permitem pôr em causa a realidade e a qualidade do trabalho realizado pela recorrente, que não eram contestados pela Comissão. Além disso, não eram suficientemente graves para justificar a aplicação do n.º 5 da cláusula 3 do anexo II.

101 A recorrente sugere a aplicação retroactiva aos contratos em causa do seu novo sistema de controlo de gestão que permite um controlo rigoroso das horas e dos custos, instituído em 2007 e baseado, por um lado, nos custos e horas directamente imputáveis ao projecto em questão e, por outro, nos repartidos pelos projectos. De acordo com as novas contagens realizadas segundo esse método, a diferença entre o número de horas efectivamente imputáveis a cada um dos projectos e o número de horas declaradas nos relatórios de despesas relativos aos dois contratos em causa, que foram transmitidos à Comissão, não excedia os 1,9%, no que respeita ao contrato Seahealth, e 5,35%, no que respeita ao contrato Biopal. A recorrente explica que, como os contratos foram executados em 2003, 2004 e 2005, os parâmetros de contagem relativos a cada ano foram reconstituídos a partir das contas de resultados reais de fim de exercício e das folhas de salários correspondentes a esses períodos.

102 Nas respostas que deu às questões que o Tribunal Geral lhe colocou por escrito, a recorrente alega que resulta das «fichas de registo do tempo» recapitulativas, elaboradas, projecto a projecto, pela brigada financeira da polícia judiciária de Rennes, que a diferença entre as «fichas de registo do tempo» e os relatórios de despesas era de apenas 6% no que respeita aos projectos Seahealth e Biopal.

- 103 As diminutas diferenças postas assim em evidência confirmavam que os erros contidos nas «fichas de registo do tempo» não eram suficientemente graves para justificar a aplicação do n.º 5 da cláusula 3 do anexo II. O pedido de reembolso da totalidade das quantias pagas era, pois, desproporcionado.
- 104 A título absolutamente subsidiário, a recorrente convida o Tribunal Geral a nomear um perito para controlar o cálculo dos tempos que efectuou ao aplicar o seu novo sistema de controlo de gestão aos contratos em causa (v. n.º 101, *supra*). Na audiência, a recorrente precisou que um perito científico seria capaz de efectuar uma quantificação dos tempos de trabalho necessários, atentos os trabalhos científicos exigidos e os meios a utilizar ao abrigo dos dois contratos em causa.
- 105 A Comissão sustenta, em primeiro lugar, que a recorrente não alega que tenha de alguma forma violado as suas obrigações contratuais ou disposições de direito belga. Os pedidos destinados a obter a redução dos montantes a restituir e a designação de um perito deveriam, por esse motivo, ser julgados improcedentes por não cumprirem o disposto no artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo.
- 106 Em segundo lugar e de qualquer modo, devido à gravidade das irregularidades financeiras praticadas, justificava-se o pedido de reembolso integral das quantias pagas, ao abrigo do n.º 5 da cláusula 3 do anexo II. Na audiência, a Comissão sublinhou que a existência de um elemento intencional, característico das fraudes, não é necessário para efeitos desse pedido de reembolso, quando se esteja em presença de irregularidades graves como as constatadas no presente processo.

Apreciação do Tribunal Geral

- 107 A título preliminar, quanto à admissibilidade do presente fundamento, basta recordar que, contrariamente ao alegado pela Comissão, ele foi apresentado em conformidade com o disposto no artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo (v. n.º 63, *supra*).
- 108 Quanto aos pedidos subsidiários de nomeação de um perito, refira-se que, em conformidade com o princípio segundo o qual os órgãos jurisdicionais aplicam as suas próprias regras processuais (conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo Comissão/AMI Semiconductor Belgium e o., já referidas, n.º 56), esses pedidos devem ser examinados pelo Tribunal Geral à luz do disposto nos artigos 65.º a 67.º do Regulamento de Processo, consagrados às medidas de instrução. Não é, portanto, possível acusar-se a recorrente de não ter baseado esses pedidos na lei relativa aos contratos.
- 109 Com base nas conclusões de uma auditoria financeira, a Comissão pode, ao abrigo do último parágrafo do n.º 3 da cláusula 26 do anexo II, tomar todas as medidas que considere adequadas, incluindo a emissão de uma ordem de cobrança da integralidade ou de parte dos pagamentos que efectuou ao abrigo dos contratos em causa.
- 110 No presente caso, na sequência da auditoria financeira, a Comissão rescindiu os dois contratos em questão, ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 4 da cláusula 7 do anexo II, e decidiu, ao abrigo do n.º 2 da cláusula 3 desse anexo, não proceder a mais nenhum pagamento a título desses contratos. Estas decisões não são contestadas pela recorrente.

- 111 No presente caso, a recorrente contesta a recuperação pela Comissão, ao abrigo do n.º 5 da cláusula 3 do anexo II, da integralidade das contribuições financeiras que já lhe haviam sido pagas ao abrigo dos referidos contratos. Acusa a Comissão de não ter aplicado o n.º 4 da cláusula 3 do anexo II, que determina que o contratante em causa apenas procederá ao reembolso da diferença quando os pagamentos recebidos, considerados os eventuais ajustamentos, mesmo na sequência de uma auditoria financeira como a prevista na cláusula 26 do anexo II, excedam o montante total da contribuição comunitária devida.
- 112 Importa sublinhar que, embora os contratos Seahealth e Biopal tenham sido corretamente executados de 2003 a 2005, como a recorrente alega, sem ser contestada pela Comissão, resulta do relatório final de auditoria que esta, realizada em Maio de 2006, apenas abrangeu os anos de 2003 e 2004.
- 113 Relativamente aos anos de 2003 e 2004, resulta da leitura desse relatório final de auditoria que a justificação das despesas com pessoal não foi feita de acordo com o estipulado no contrato e que, portanto, foram declaradas inelegíveis. Em contrapartida, os outros custos foram considerados elegíveis (v. n.º 19, *supra*).
- 114 Por outro lado, resulta das respostas que a Comissão deu às questões que, na audiência, lhe foram colocadas pelo Tribunal Geral que essa instituição não dispunha, quando foi realizada a auditoria financeira, das declarações de custos relativas a 2005, que foram apresentadas fora de prazo. Essas declarações de custos foram oficiosamente rejeitadas na sequência do relatório de auditoria, dado que a Comissão entendeu, face às dúvidas sérias relativas aos anos de 2003 e 2004, que a recorrente deixara de cumprir as suas obrigações financeiras, incluindo em 2005.
- 115 Conclui-se assim que os presentes litígios implicam os custos declarados a título de 2003 e 2004, controlados no quadro da auditoria (v. n.º 16, *supra*), e as declarações de custos relativas a 2005, que foram oficiosamente rejeitadas.

- 116 Cabe, portanto, verificar se, nas circunstâncias do presente caso, o estipulado no n.º 5 da cláusula 3 do anexo II, conjugado com o n.º 3 da cláusula 26 e com a alínea c) do n.º 6 da cláusula 7 desse mesmo anexo, permite que a Comissão exija o reembolso da integralidade das contribuições financeiras, pagas ao abrigo dos dois contratos.
- 117 O n.º 3 da cláusula 26 e a alínea c) do n.º 6 da cláusula 7 do anexo II limitam-se a prever a possibilidade de a Comissão recuperar a totalidade das referidas contribuições financeiras, na sequência, respectivamente, de uma auditoria ou da rescisão do contrato. Porém, não definem as condições de que depende essa recuperação integral.
- 118 Essas condições encontram-se definidas no n.º 5 da cláusula 3 do anexo II, que estipula que a Comissão pode exigir ou exigirá, consoante o caso, ao contratante, na sequência de fraudes ou de irregularidades financeiras graves detectadas no quadro de uma auditoria, o reembolso da totalidade da contribuição comunitária que lhe foi paga.
- 119 Da letra deste n.º 5 da cláusula 3 do anexo II resulta que, mesmo no caso de fraudes ou de irregularidades financeiras graves detectadas no quadro de uma auditoria, a Comissão não é sempre obrigada a recuperar a totalidade da contribuição financeira paga ao contratante em causa. Incumbe-lhe, pelo contrário, examinar, «consoante o caso», se, dadas as circunstâncias em causa, essa medida é obrigatória ou adequada à luz das cláusulas contratuais.

- 120 A este respeito, a interpretação do n.º 5 da cláusula 3 do anexo II, evocada pela Comissão na audiência, segundo a qual a obrigação de exigir o reembolso da integralidade da contribuição financeira em causa apenas se refere aos casos em que o contrato foi rescindido devido à prática de actos culposos, continuando a Comissão a dispor de um poder de apreciação que lhe permite tomar em consideração a boa fé do contratante caso o contrato não tenha expirado, não pode ser acolhida.
- 121 Com efeito, a argumentação da Comissão, baseada no conceito de rescisão devido à prática de actos culposos, não é precisa. Mesmo que se admita que a Comissão se referia à hipótese de uma rescisão de contrato, à semelhança dos contratos Seahealth e Biopal, ao abrigo da alínea b) do n.º 4 da cláusula 7 do anexo II, que se refere às falsas declarações pelas quais o contratante possa ser responsabilizado e às omissões deliberadas para obter a contribuição financeira da Comunidade, importa reconhecer que as cláusulas pertinentes do anexo II não estabelecem nenhum nexos automático entre uma tal rescisão ao abrigo da referida cláusula e uma eventual obrigação de recuperar a integralidade da referida contribuição financeira por força do n.º 5 da cláusula 3 do anexo II.
- 122 Conclui-se, assim, que a simples circunstância de os contratos em causa terem sido rescindidos ao abrigo da alínea b) do n.º 4 da cláusula 7 do anexo II e de essa rescisão não ter sido contestada pela recorrente não obrigava a Comissão a recuperar a globalidade dos montantes pagos à recorrente, ao abrigo do n.º 5 da cláusula 3 do anexo II. De resto, importa sublinhar que, enquanto, para justificar a rescisão, a Comissão se baseou na alínea b) do n.º 4 da cláusula 7 do anexo II, e não na alínea e) do n.º 3 da mesma cláusula 7, que lhe confere a possibilidade de rescindir os contratos caso se verifiquem irregularidades financeiras graves, apenas invoca, no quadro dos presentes litígios, a existência de irregularidades financeiras graves, não fazendo, em contrapartida, nenhuma referência a fraudes, como o veio a confirmar na audiência.

- 123 Assim, importa determinar se, atentas as lacunas flagrantes no registo das horas reconhecidas pela recorrente, a Comissão podia, pelo menos, ao abrigo do n.º 5 da cláusula 3 do anexo II, exigir o reembolso da integralidade das quantias pagas ao abrigo dos contratos em causa. Se as condições para essa recuperação não se encontrarem reunidas, a Comissão apenas tem o direito de exigir, ao abrigo do n.º 4 da cláusula 3 do anexo II, com base numa avaliação do conjunto das despesas elegíveis, o reembolso da diferença entre as quantias pagas e as quantias devidas pela União.
- 124 Esta apreciação deve ser feita à luz das obrigações contratuais dos contratantes, no que respeita à comprovação das respectivas despesas.
- 125 No presente caso, cabia à recorrente comprovar as suas despesas com pessoal, nos termos da alínea c) do n.º 1 da cláusula 23 do anexo II, que determina, em substância, que as horas de trabalho imputadas ao contrato devem ficar integralmente registadas durante todo o período de duração do projecto, ou seja, no caso do coordenador, dentro do prazo máximo de dois meses a contar da data do termo da duração do projecto, e ser certificadas, pelo menos, uma vez por mês, pela pessoa responsável pelo projecto ou pelo responsável financeiro devidamente mandatado pelo contratante.
- 126 A este propósito, recorde-se que a obrigação da Comissão de velar pela boa e sã gestão financeira dos recursos comunitários, em conformidade com o disposto no artigo 274.º CE, e a necessidade de lutar contra a fraude aos financiamentos comunitários conferem uma importância maior aos compromissos relativos às condições financeiras (v., neste sentido, acórdãos do Tribunal Geral de 22 de Maio de 2007, Comissão/IIC, T-500/04, Colect., p. II-1443, n.ºs 93 a 95, e de 12 de Setembro de 2007, Comissão/Trends, T-448/04, não publicado na Colectânea, n.º 141). No presente caso, a obrigação do contratante de apresentar relatórios de despesas que cumpram as exigências específicas estabelecidas no n.º 1 da cláusula 23 do anexo II, relativo às despesas com pessoal, constitui, portanto, um dos compromissos fundamentais, destinado

a permitir à Comissão dispor dos dados necessários para verificar se as contribuições em causa foram utilizadas em conformidade com o estabelecido nos contratos.

- 127 É a razão pela qual a Comissão pode, ao abrigo do n.º 4 da cláusula 3 do anexo II, exigir, se for caso disso, o reembolso das quantias pagas que correspondam a despesas que considera inelegíveis por não estarem justificadas de acordo com o disposto nas cláusulas contratuais.
- 128 Em contrapartida, relativamente aos casos de fraude ou de irregularidades financeiras graves detectadas no quadro de uma auditoria, o n.º 5 da cláusula 3 do anexo II prevê a possibilidade de a Comissão recuperar a integralidade da contribuição financeira paga pela União e prossegue, assim, um objectivo de dissuasão (v., por analogia, acórdão do Tribunal Geral de 26 de Setembro de 2002, Sgaravatti Mediterranea/Comissão, T-199/99, Colect., p. II-3731, n.º 136).
- 129 Todavia, o objectivo prosseguido pelo o n.º 5 da cláusula 3 do anexo II, que é a dissuasão da fraude e das irregularidades financeiras graves, não permite à Comissão escapar à aplicação do princípio da boa fé na execução dos contratos e à proibição da aplicação abusiva das cláusulas contratuais, avocando um poder discricionário na interpretação e na execução dessas cláusulas.
- 130 No presente caso, importa, portanto, verificar se, atentas as conclusões constantes do relatório final de auditoria e os elementos dos autos apresentados e comentados nas respostas que as partes deram às questões que o Tribunal Geral lhes colocou por escrito e que foram debatidas pelas partes na audiência, as irregularidades financeiras cometidas pela recorrente eram de uma gravidade capaz de justificar, à luz do princípio da boa fé na execução dos contratos, a recuperação, ao abrigo do n.º 5 da cláusula 3 do anexo II, da integralidade da contribuição financeira paga.

- 131 É certo que o relatório final de auditoria apenas conclui pelo carácter não elegível das despesas com pessoal relativas aos anos de 2003 a 2004, pois, como já se referiu (v. n.º 112, *supra*), a auditoria apenas abrangeu o período compreendido entre 1 de Janeiro de 2003 e 31 de Dezembro de 2004. Todavia, resulta desse relatório que as razões em que os auditores se basearam para concluir pela inexistência de justificativos das despesas com pessoal declaradas relativamente aos anos de 2003 e 2004 são transponíveis para as despesas com pessoal relativas ao ano de 2005.
- 132 Com efeito, resulta do relatório final de auditoria que as «fichas de registo do tempo» relativas aos anos de 2003 e 2004, e também ao ano de 2005, contidas numa caixa que foi entregue aos auditores, apenas incluíam um relatório semanal e mensal global do conjunto das horas de trabalho cumpridas por cada membro do pessoal com todos os projectos em curso. Os tempos de trabalho imputáveis aos projectos Seahealth e Biopal não tinham sido registados. Essas «fichas de registo do tempo», assinadas pelo antigo director da CEVA, não estavam assinadas pelo pessoal que trabalhava nos projectos nem pelos chefes de projecto. Além disso, também não estavam datadas nem tinham sido numeradas, pelo que não era possível determinar a data em que tinham sido elaboradas e assinadas pelo antigo director da recorrente. A isto acresce que os auditores apuraram a existência de diferentes versões de conjuntos de «fichas de registo do tempo» relativas a diferentes projectos, que revelavam importantes contradições entre si.
- 133 Por último, o relatório final de auditoria refere que o responsável pelo projecto Biopal confirmou não poder determinar com exactidão o tempo de trabalho despendido por cada membro do pessoal, imputável a cada projecto, pois, segundo afirmou, não existia nenhum sistema de registo.
- 134 Nestas condições, os auditores consideraram que as «fichas de registo do tempo» não eram fiáveis e que não dispunham de uma base sólida que lhes permitisse determinar o número de horas imputáveis aos projectos em causa. Consequentemente,

consideraram que o conjunto das despesas com pessoal declaradas a título dos anos de 2003 e 2004, analisadas no quadro da referida auditoria, era inelegível.

- ¹³⁵ Por outro lado, o Tribunal Geral observa que a recorrente não apresentou, nem nas respostas que deu por escrito às questões do Tribunal Geral nem na audiência, argumentos sérios capazes de infirmar a matéria de facto e as conclusões constantes do relatório de auditoria. Designadamente, não apresentou nenhum elemento susceptível de pôr em causa o facto, que lhe é imputado pela Comissão, de não ter efectuado nenhum registo dos tempos de trabalho relativos aos contratos em causa.
- ¹³⁶ Em especial, a recorrente não contesta que as «fichas de registo do tempo» foram reconstituídas, *a posteriori*, decorrido os prazos dos contratos, pelo seu antigo director. Quanto às «fichas de registo do tempo» recapitulativas, elaboradas pela brigada financeira da polícia judiciária de Rennes, invocadas pela recorrente, é certo que se limitam a recapitular as fichas de registo do tempo assim reconstituídas e a confrontá-las com os custos declarados. Não contém elementos relativos aos tempos de trabalho efectivamente imputáveis aos contratos em causa.
- ¹³⁷ Além disso, a falta de fiabilidade da referida reconstituição das «fichas de registo do tempo» é confirmada por grandes discordâncias existentes entre o conteúdo dessas «fichas de registo do tempo», como resulta do quadro de síntese das referidas fichas recapitulativas, elaborado pela recorrente, nas respostas que deu às questões que o Tribunal Geral lhe colocou por escrito, e as declarações de algumas testemunhas registadas no relatório da brigada financeira datado de 31 de Março de 2008, apresentado pela Comissão. Assim, uma testemunha — um chefe de projecto — que considerava que as fichas de registo do tempo mencionavam um total de 685 horas de trabalho consagradas ao projecto Biopal, também declarou, quando foi ouvida pela brigada financeira, nunca ter trabalhado nesse projecto.

- 138 Por outro lado, especialmente no que respeita aos adiantamentos efectuados a título do ano de 2005, não resulta dos elementos dos autos, nem das respostas que as partes deram por escrito às questões do Tribunal Geral, nem das alegações que apresentaram na audiência que a recorrente transmitiu à Comissão justificativos das despesas com pessoal efectuadas em 2005 ao abrigo dos contratos em causa. De resto, a recorrente não alega ter apresentado esses justificativos.
- 139 Nestas condições, a simples inexistência de registos regulares das horas, relativamente aos anos de 2003, 2004 e 2005, constitui uma violação do n.º 1 da cláusula 23 do anexo II, que basta para se considerar que o conjunto das despesas com pessoal em causa não são elegíveis (acórdão Comissão/Premium, já referido, n.º 44).
- 140 Além disso, atenta a dimensão e a gravidade das manifestas irregularidades financeiras apuradas no quadro da auditoria e confirmadas por elementos da investigação criminal que as partes tiveram a oportunidade de debater no presente processo, a recuperação, pela Comissão, da integralidade da contribuição financeira paga à recorrente, ao abrigo dos contratos em causa, não pode ser considerada uma aplicação abusiva do estatuído no n.º 5 da cláusula 3 do anexo II. Contrariamente ao alegado pela recorrente, não é desproporcionada relativamente aos objectivos prosseguidos pelas cláusulas pertinentes dos contratos em causa (v. n.ºs 126 a 128, *supra*).
- 141 Quanto aos pedidos subsidiários da recorrente, relativos à designação de um perito, não podem ser acolhidos, pois cabe à recorrente, em virtude dos compromissos contratuais assumidos, fazer prova das suas despesas com pessoal, em conformidade com os requisitos de prova específicos exigidos pelo n.º 1 da cláusula 23 do anexo II (v., neste sentido, acórdão Comissão/IIC, já referido, n.º 105).
- 142 Consequentemente, os presentes recursos devem ser julgados improcedentes.

Quanto às despesas

- 143 Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.
- 144 Por outro lado, o artigo 87.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo estabelece que, se cada parte obtiver vencimento parcial, ou perante circunstâncias excepcionais, o Tribunal pode determinar que as despesas sejam repartidas entre as partes ou que cada uma das partes suporte as suas próprias despesas.
- 145 No presente caso, embora a recorrente tenha sido vencida na totalidade dos seus fundamentos, importa ter em consideração o facto de que, na sequência da apreensão das «fichas de registo do tempo» pelo OLAE, não estava em condições de se pronunciar, com pleno conhecimento de causa, sobre a existência e a gravidade das irregularidades financeiras de que era acusada. Foi só depois de terminada a fase escrita do presente processo que a recorrente teve acesso a esses documentos (v. n.ºs 89 e 96, *supra*). Assim, as partes devem ser condenadas a suportar, cada uma, metade das suas próprias despesas e metade das da outra.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção)

decide:

1) Os recursos são julgados improcedentes.

- 2) Cada uma das partes suportará metade das suas próprias despesas e metade das da outra.**

Meij

Vadapalas

Truchot

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 17 de Junho de 2010.

O secretário

O presidente