ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção)

15 de Abril de 2011 *

No processo T-297/05,

IPK International – World Tourism Marketing Consultants GmbH, com sede em Munique (Alemanha), representada por H.-J. Prieß, M. Niestedt e C. Pitschas, advogados,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por B. Schima, na qualidade de agente, assistido por C. Arhold, advogado,

recorrida,

que tem por objecto um pedido de anulação da Decisão da Comissão de 13 de Maio de 2005 [ENTR/01/Audit/RVDZ/ss D(2005) 11382] que anula a Decisão da Comissão de 4 de Agosto de 1992 (003977/XXIII/A3 – S92/DG/ENV8/LD/kz), que atribui um apoio financeiro de 530 000 ecus no quadro do projecto Ecodata,

* Língua do processo: alemão.

O TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção),

composto por: J. Azizi (relator), presidente, E. Cremona e S. Frimodt Nielsen, juízes,

secretário: K. Andová, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 9 de Junho de 2010,

profere o presente

Acórdão

Quadro jurídico

1 O vigésimo considerando do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de Junho de 2002, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias (JO L 248, p. 1, a seguir «Regulamento Financeiro»), na versão aplicável aos factos do processo em apreço, tem nomeadamente a seguinte redacção:

«[…] nos casos de fraude, o presente regulamento [deve] remeter para as disposições em vigor em matéria de protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias e de luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros.»

2 O artigo 72.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro prevê:

«A instituição pode formalizar o apuramento de um crédito a cargo de pessoas que não Estados numa decisão que constituirá um título executório na acepção do artigo 256.º do Tratado CE.»

3 Nos termos do artigo 109.º do Regulamento Financeiro, com a epígrafe «Princípios de atribuição»:

«1. A atribuição de subvenções está sujeita aos princípios da transparência, da igualdade de tratamento, da não cumulação, da não retroactividade e do co-financiamento.

2. A subvenção não pode ter por objecto ou por efeito a produção de um lucro a favor do beneficiário.»

4 O artigo 119.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro, dispõe:

«Em caso de desrespeito, pelo beneficiário, das suas obrigações legais ou convencionais, a subvenção será suspensa e reduzida ou suprimida nos casos previstos nas normas de execução, após ter sido dada ao beneficiário a oportunidade de formular as suas observações.»

5 O artigo 183.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2342/2002 da Comissão, de 23 de Dezembro de 2002, que estabelece as normas de execução do Regulamento Financeiro (JO L 357, p. 1, a seguir «normas de execução»), relativo ao artigo 119.º do Regulamento Financeiro e com a epígrafe «Suspensão e redução do montante de subvenções», prevê, na versão aplicável aos factos do processo em apreço:

«1. O gestor orçamental competente procederá à suspensão dos pagamentos e, consoante o estado de adiantamento do procedimento, ou reduzirá o montante da subvenção, ou solicitará o reembolso do devido montante ao beneficiário ou beneficiários:

a) No caso de não execução, de execução incorrecta, de execução parcial ou tardia da acção ou programa de trabalho aprovado;

[…]»

6 O Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de Dezembro de 1995, relativo à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (JO L 312, p. 1), dispõe, no seu título primeiro, intitulado «Princípios gerais»:

«Artigo 1.º

1. Para efeitos da protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias, é adoptada uma regulamentação geral em matéria de controlos homogéneos e de medidas e sanções administrativas relativamente a irregularidades no domínio do direito comunitário.

2. Constitui irregularidade qualquer violação de uma disposição de direito comunitário que resulte de um acto ou omissão de um agente económico que tenha ou possa ter por efeito lesar o orçamento geral das Comunidades ou orçamentos geridos pelas Comunidades, quer pela diminuição ou supressão de receitas provenientes de recursos próprios cobradas directamente por conta das Comunidades, quer por uma despesa indevida.

Artigo 2.º

1. Os controlos e as medidas e sanções administrativas são instituídos na medida em que sejam necessários para assegurar a aplicação correcta do direito comunitário. Devem ser efectivos, proporcionados e dissuasores, a fim de assegurar uma protecção adequada dos interesses financeiros das Comunidades.

2. Não pode ser aplicada qualquer sanção administrativa que não tenha sido prevista num acto comunitário anterior à irregularidade. Se disposições da regulamentação comunitária que estabelecem sanções administrativas forem alteradas em momento posterior, as disposições menos severas são aplicáveis retroactivamente.

3. As disposições do direito comunitário determinam a natureza e o âmbito das medidas e sanções administrativas necessárias à aplicação correcta da regulamentação considerada em função da natureza e da gravidade da irregularidade, do benefício concedido ou da vantagem recebida e do grau de responsabilidade.

4. Sob reserva do direito comunitário aplicável, os procedimentos relativos à aplicação dos controlos e das medidas e sanções comunitários são regidos pelo direito dos Estados-Membros.

Artigo 3.º

1. O prazo de prescrição do procedimento é de quatro anos a contar da data em que foi praticada a irregularidade referida no n.º 1 do artigo 1.º Todavia, as regulamentações sectoriais podem prever um prazo mais reduzido, que não pode ser inferior a três anos.

O prazo de prescrição relativo às irregularidades continuadas ou repetidas corre desde o dia em que cessou a irregularidade. O prazo de prescrição no que se refere aos programas plurianuais corre em todo o caso até ao encerramento definitivo do programa.

A prescrição do procedimento é interrompida por qualquer acto, de que seja dado conhecimento à pessoa em causa, emanado da autoridade competente tendo em vista instruir ou instaurar procedimento por irregularidade. O prazo de prescrição corre de novo a contar de cada interrupção.

Todavia, a prescrição tem lugar o mais tardar na data em que termina um prazo igual ao dobro do prazo de prescrição sem que a autoridade competente tenha aplicado uma sanção, excepto nos casos em que o procedimento administrativo tenha sido suspenso em conformidade com o n.º 1 do artigo 6.º

2. O prazo de execução da decisão que aplica a sanção administrativa é de três anos. Este prazo corre desde o dia em que a decisão se torna definitiva.

Os casos de interrupção e de suspensão são regidos pelas disposições pertinentes do direito nacional.

3. Os Estados-Membros conservam a possibilidade de aplicar um prazo mais longo que os previstos respectivamente nos n.os 1 e 2.»

7 No título II, com a epígrafe «Medidas e sanções administrativas», o Regulamento n.º 2988/95 prevê:

«Artigo 4.º

1. Qualquer irregularidade tem como consequência, regra geral, a retirada da vantagem indevidamente obtida:

— através da obrigação de pagar os montantes em dívida ou de reembolsar os montantes indevidamente recebidos,

— […]

2. A aplicação das medidas referidas no n.º 1 limita-se à retirada da vantagem obtida, acrescida, se tal se encontrar previsto, de juros que podem ser determinados de forma fixa.

3. Os actos relativamente aos quais se prove terem por fim obter uma vantagem contrária aos objectivos do direito comunitário aplicável nas circunstâncias, criando artificialmente condições necessárias à obtenção dessa vantagem, têm como consequência, consoante o caso, quer a não obtenção da vantagem quer a sua retirada.

4. As medidas previstas no presente artigo não são consideradas sanções.

Artigo 5.º

1. As irregularidades intencionais ou causadas por negligência podem determinar as seguintes sanções administrativas:

[…]

c) Privação total ou parcial da vantagem concedida pela regulamentação comunitária, mesmo que o agente tenha beneficiado indevidamente de apenas parte dessa vantagem;

d) Exclusão ou retirada do benefício da vantagem durante um período posterior ao da irregularidade;

[…]

Artigo 6.º

1. Sem prejuízo das medidas e sanções administrativas comunitárias adoptadas com base nos regulamentos sectoriais vigentes aquando da entrada em vigor do presente regulamento, a imposição das sanções pecuniárias, [como é o caso das coimas], pode ser suspensa por decisão da autoridade competente se, pelos mesmos factos, tiver sido movido procedimento penal contra a pessoa em questão. A suspensão do procedimento administrativo suspende o prazo de prescrição previsto no artigo 3.º

[…]

Artigo 7.º

As medidas e sanções administrativas comunitárias podem ser aplicadas aos agentes económicos referidos no artigo 1.º, ou seja, às pessoas singulares ou colectivas, e às outras entidades a quem o direito nacional reconhece capacidade jurídica, que tenham cometido uma irregularidade. Podem ser igualmente aplicadas às pessoas que tenham participado na execução da irregularidade e às pessoas que tenham de responder pela irregularidade ou evitar que ela seja praticada».

8 O artigo 2.º, n.º 1, do Protocolo estabelecido com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia, na Convenção relativa à Protecção dos Interesses Financeiros das Comunidades Europeias (JO 1996 C 313, p. 2, a seguir «Protocolo da Convenção relativa à Protecção dos Interesses Financeiros das Comunidades Europeias»), prevê, sob a epígrafe «Delito de corrupção passiva»:

«Para efeitos do presente Protocolo, constitui corrupção passiva o facto de um funcionário solicitar, aceitar ou receber intencionalmente, de forma directa ou por interposta pessoa, para si próprio ou para terceiros, ofertas, promessas ou vantagens de qualquer natureza para que pratique ou se abstenha de praticar actos relacionados com as suas funções ou actos no exercício das suas funções, de forma contrária às suas obrigações oficiais, e que lesem ou sejam susceptíveis de lesar os interesses financeiros das Comunidades Europeias.»

9 Segundo o artigo 3.º, n.º 1, do mesmo protocolo, sob a epígrafe «Delito de corrupção activa»:

«Para efeitos do presente Protocolo, constitui corrupção activa o facto de uma pessoa prometer ou dar intencionalmente, de forma directa ou por interposta pessoa, uma vantagem de qualquer natureza a um funcionário, para este ou para terceiros, para que pratique ou se abstenha de praticar actos relacionados com as suas funções ou actos no exercício das suas funções, de forma contrária às suas obrigações oficiais, e que lesem ou sejam susceptíveis de lesar os interesses financeiros das Comunidades Europeias.»

Factos na origem do litígio

Procedimento de convite para apresentação de propostas e execução do projecto Ecodata

10 Na aprovação definitiva do orçamento geral das Comunidades Europeias para o exercício de 1992, o Parlamento Europeu decidiu que «Um montante de, no mínimo

530 000 ecus, [seria] utilizado como apoio da rede de informação sobre os projectos de turismo ecológico na Europa» (capítulo B2-71 – Turismo) (JO L 26, p. 1, 659, a seguir «orçamento geral definitivo para o exercício de 1992»).

11 Em 26 de Fevereiro de 1992, a Comissão das Comunidades Europeias publicou no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* um convite para apresentação de propostas, com o objectivo de apoiar projectos no domínio do turismo e ambiente (JO C 51, p. 15). Nesse texto, a Comissão indicou que pretendia destinar um montante total de 2 milhões de ecus e seleccionar cerca de 25 projectos elegíveis para um financiamento máximo de 60 % dos respectivos custos totais.

12 Em 22 de Abril de 1992, a recorrente, a IPK International – World Tourism Marketing Consultants GmbH (a seguir «IPK»), uma empresa sediada na Alemanha e que exerce a sua actividade no domínio do turismo, apresentou um pedido de apoio financeiro para um projecto de criação de uma base de dados sobre o turismo ecológico na Europa, designado «Ecodata» (a seguir «projecto Ecodata»). A coordenação do projecto seria da responsabilidade da IPK. Todavia, para a realização dos trabalhos, a IPK devia colaborar com três parceiros, a saber, a empresa francesa Innovence, a empresa italiana Tourconsult e a empresa grega 01-Pliroforiki. A proposta não continha qualquer esclarecimento quanto à repartição das tarefas entre estas empresas, limitando-se a referir que todas eram «consultores especializados no turismo, bem como em projectos relativos à informação e ao turismo».

13 Por ofício de 4 de Agosto de 1992 (a seguir «decisão de atribuição»), a Comissão, sob proposta de G. Tzoanos, chefe da Unidade 3 «Turismo», da Direcção A «Promoção da empresa e melhoria do seu enquadramento» da Direcção-Geral «Política empresarial, comércio, turismo e economia social» (DG XXIII), atribuiu à IPK um apoio financeiro de 530 000 ecus para o projecto Ecodata (a seguir «apoio financeiro controvertido»). Convidou-a a assinar e a devolver a «declaração do beneficiário de uma contribuição financeira», anexa à decisão de atribuição e na qual constavam as

condições de obtenção do referido apoio. Esta declaração determinava que 60 % do montante do apoio seria pago após recepção pela Comissão da declaração do beneficiário, devidamente assinada pela IPK, e o montante restante seria pago após a recepção e aceitação pela Comissão dos relatórios sobre a execução do projecto. A declaração indicava no seu n.º 7 que o beneficiário aceitava renunciar ao pagamento do eventual saldo em caso de desrespeito dos prazos estipulados nos n.ºs 4 e 5 para a transmissão dos relatórios relativos à evolução do projecto e à utilização da ajuda financeira. Nos termos do n.º 8 desta declaração, o beneficiário aceitava, caso as despesas não justificassem a utilização do montante da ajuda financeira, reembolsar a Comissão, a pedido desta, dos montantes não justificados já pagos. A declaração foi assinada pela IPK em 23 de Setembro de 1992 e deu entrada na DG XXIII da Comissão em 29 de Setembro de 1992.

14 Em 24 de Novembro de 1992, G. Tzoanos convidou a IPK e a 01-Pliroforiki para uma reunião que teve lugar sem a presença das duas outras empresas parceiras do projecto. Nessa ocasião, G. Tzoanos propôs a atribuição da parte mais importante do trabalho e dos fundos à 01-Pliroforiki. A IPK opôs-se a esta exigência.

15 A primeira parte do apoio financeiro, ou seja, 318 000 ecus (60 % da subvenção total de 530 000 ecus), foi paga em Janeiro de 1993.

16 Em fim de Fevereiro de 1993, o processo do projecto Ecodata foi retirado a G. Tzoanos. Em seguida, foi instaurado um processo disciplinar contra este último e iniciados inquéritos internos sobre os processos dos quais era responsável. O processo disciplinar conduziu à demissão de G. Tzoanos, com efeitos a partir de 1 de Agosto de 1995. Em contrapartida, o inquérito interno sobre o procedimento administrativo que esteve na base da decisão de atribuição não revelou qualquer irregularidade.

17 Na sequência de um relatório de avaliação negativo relativo à execução do projecto Ecodata, a Comissão, recusou, por decisão de 3 de Agosto de 1994 (a seguir «decisão de recusa de 3 de Agosto de 1994» ou «decisão controvertida»), proceder ao pagamento da segunda parte do apoio financeiro, no valor de 212 000 ecus, e indicou que pretendia prosseguir a sua reflexão sobre a eventual adopção de uma decisão de pedido de reembolso da primeira parte do referido apoio.

Processo contencioso relativo à decisão de recusa de 3 de Agosto de 1994

18 A IPK interpôs recurso de anulação da decisão de recusa de 3 de Agosto de 1994, que esteve na base de um primeiro processo contencioso perante os órgãos jurisdicionais comunitários (a seguir «primeiro processo contencioso»).

19 Por acórdão de 15 de Outubro de 1997, IPK/Comissão (T-331/94, Colect., p. II-1665), o Tribunal Geral negou provimento ao recurso.

20 Para fundamentar o não provimento do recurso, o Tribunal Geral declarou, nomeadamente, no n.º 47 deste acórdão, o seguinte:

«[...] a [IPK] não pode acusar a Comissão de ter causado os atrasos na execução do projecto [Ecodata]. A este respeito, verifica-se que a [IPK] esperou até Março de 1993 para iniciar negociações com os seus parceiros quanto à repartição de tarefas para a execução do projecto, apesar de ser a empresa coordenadora. Assim, a [IPK] deixou passar metade do tempo previsto para a execução do projecto sem ter podido razoavelmente iniciar trabalhos eficazes. Mesmo se a [IPK] apresentou indícios de que um ou vários funcionários da Comissão interferiram de modo a perturbar o projecto no período entre Novembro de 1992 e Fevereiro de 1993, de modo algum demonstrou

que essas interferências a privaram da possibilidade de iniciar uma cooperação efectiva com os seus parceiros antes de Março de 1993».

21 Na sequência do recurso interposto pela IPK, o Tribunal de Justiça anulou o acórdão do Tribunal Geral e devolveu-lhe o processo (acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de Outubro de 1999, IPK/Comissão, C-433/97 P, Colect., p. 6795).

22 Na fundamentação do seu acórdão, o Tribunal de Justiça declarou designadamente o seguinte:

«15. [...] há que considerar que, como resulta do n.º 47 do acórdão impugnado [do Tribunal [Geral] de 15 de Outubro de 1997, IPK/Comissão, já referido], a [IPK] apresentou indícios referentes a ingerências na gestão do projecto, ingerências feitas por funcionários da Comissão e precisadas nos n.ºs 9 e 10 do acórdão recorrido, que são susceptíveis de ter tido incidência no bom desenrolar do projecto.

16. Nestas circunstâncias, era à Comissão que incumbia demonstrar que, apesar das actuações em causa, a [IPK] continuava a estar em condições de gerir o projecto de forma satisfatória.

17. Donde resulta que o Tribunal [Geral] cometeu um erro de direito ao exigir que a [IPK] fizesse prova de que as actuações dos funcionários da Comissão a privaram da possibilidade de iniciar uma cooperação efectiva com os parceiros do projecto.»

23 Na sequência da devolução, o Tribunal Geral deu provimento ao recurso no acórdão de 6 de Março de 2001, IPK-München/Comissão (T-331/94, Colect., p. II-779).

24 Neste acórdão, sob a epígrafe «Quanto ao objecto do litígio», o Tribunal Geral declarou o seguinte:

«34. No âmbito do presente recurso, o Tribunal tem de se pronunciar quanto à legalidade da decisão da Comissão que recusou o pagamento da segunda parcela da subvenção concedida à recorrente para a realização do projecto Ecodata. Os motivos desta recusa constam da decisão impugnada e da carta de 30 de Novembro de 1993, para a qual a referida decisão remete.

35. Deve, contudo, notar-se que a carta de 30 de Novembro de 1993 se compõe de duas partes. A primeira, ou seja, os n.os 1 a 5 da carta, respeita à recusa pela Comissão do pagamento da segunda parcela da subvenção e contém, assim, os fundamentos da decisão impugnada. A segunda parte, ou seja, os n.os 6 a 12 da carta, refere-se à eventual recuperação dos 60 % já pagos da subvenção. Ora, até à presente data, a Comissão ainda não tomou qualquer decisão quanto a essa recuperação.

36. Daqui resulta, como a Comissão reconheceu na audiência, que os n.os 6 a 12 da carta de 30 de Novembro de 1993 não fazem parte dos fundamentos da decisão impugnada. Estes aspectos foram suscitados apenas no contexto da eventual decisão ulterior da Comissão de exigir o reembolso da parcela da contribuição já paga. A argumentação que a recorrente desenvolveu na petição relativamente aos n.os 6 a 12 da carta de 30 de Novembro de 1993 deve, por isso, ser julgada inadmissível.»

25 Quanto ao mérito, o Tribunal Geral declarou, nomeadamente, o seguinte:

«85. Nestas condições, e na ausência de outros argumentos avançados pela Comissão, deve concluir-se que [a Comissão] não fez prova de que, apesar das suas ingerências, designadamente no sentido de fazer associar a Studienkreis ao projecto […], "a [IPK] continuava a estar em condições de gerir o projecto de forma satisfatória".

86. Assim, tendo em conta, por um lado, que, pelo menos desde o Verão de 1992 até 15 de Março de 1993, a Comissão insistiu com a [IPK] para que a Studienkreis fosse associada ao projecto […] – mesmo não prevendo a proposta da [IPK], nem a decisão de concessão do apoio, a participação desta empresa no projecto [Ecodata] –, o que necessariamente atrasou a execução do projecto, e, por outro, que a Comissão não fez prova de que, apesar desta ingerência, a [IPK] continuava a estar em condições de gerir o projecto de forma satisfatória, há que concluir que a Comissão violou o princípio da boa fé ao recusar o pagamento da segunda parcela da subvenção pelo facto de o projecto não estar concluído em 31 de Outubro de 1993».

26 Seguidamente, o Tribunal Geral examinou o argumento da Comissão relativo à existência de um comportamento colusório entre G. Tzoanos, a 01-Pliroforiki e a IPK, suscitado pela Comissão na contestação, posteriormente aprofundado e especificado nos articulados subsequentes, e declarou nomeadamente o seguinte:

«88. Contudo, na medida em que, no que respeita a esta última ingerência, a Comissão pretende salientar a existência de uma colusão ilícita entre G. Tzoanos, a 01-Pliroforiki e a [IPK] […], o Tribunal deve ainda pronunciar-se sobre a aplicação do princípio *fraus omnia corrumpit*, que, segundo a Comissão, deve justificar que o recurso seja julgado improcedente.

89. A Comissão esclarece a este respeito […] que a decisão [de atribuição] foi resultado da colusão ilícita entre G. Tzoanos, a 01-Pliroforiki e a [IPK]. Em apoio da sua argumentação, a Comissão remete para as actas das inquirições realizadas no âmbito do inquérito instaurado pela justiça belga a G. Tzoanos […] Realça que o gerente e proprietário da [IPK], o SR. Freitag, declarou que G. Tzoanos lhe solicitou que o nomeasse "comanditário" da ETIC [European Travel Intelligence Center], uma das suas sociedades, dando-lhe a entender que, no futuro, a [IPK] obteria mais facilmente contratos da Comissão […] Além disso, G. Tzoanos referiu ao SR. Freitag que um projecto mencionado por este último durante uma conferência da DG XXIII em Lisboa em Maio de 1992 "poderia ter andamento" se lhe fosse paga uma comissão de 30 000 ecus […] Em apoio da sua argumentação, a Comissão salienta ainda que, a partir de Junho de 1992, o Lex Group representou a ETIC na Grécia (brochura n.º 1/92 da ETIC). Ora, G Tzoanos era o fundador do Lex Group, e as funções de responsável pelos contactos com os clientes da mesma sociedade foram confiadas à Sr.ª Sapountzaki, sua noiva na época, posteriormente sua esposa. A 01-Pliroforiki sucedeu ao Lex Group como representante da ETIC na Grécia. A Comissão refere ainda as declarações de um colaborador da ETIC, o Sr. Franck, as quais demonstram claramente o comportamento colusório de G. Tzoanos, da 01-Pliroforiki e da [IPK] […] É significativo que a Innovence, o único parceiro da [IPK] no âmbito do projecto que não tinha ligações a G. Tzoanos nem ao SR. Freitag, não tivesse sido convidada para a reunião de 24 de Novembro de 1992 […], que se realizou nas instalações da ETIC. A Comissão salienta ainda que G. Tzoanos dispunha do número de telefone privado do SR. Freitag. Durante a conversa telefónica entre H. von Moltke e o SR. Freitag, em 10 de Março de 1993, este deu cobertura a G. Tzoanos e tornou-se, assim, seu cúmplice. Na audiência, a Comissão referiu ainda o acórdão do tribunal de grande instance de Paris (décima segunda secção) de 22 de Setembro de 2000, pelo qual G. Tzoanos foi condenado a quatro anos de prisão por corrupção.

90. O Tribunal verifica que nem na decisão impugnada nem na carta de 30 de Novembro de 1993, para a qual remete a decisão impugnada, se faz referência à existência de um comportamento colusório de G. Tzoanos, da 01-Pliroforiki e da [IPK] que obste ao pagamento a esta da segunda parcela do apoio financeiro. A decisão impugnada e a carta de 30 de Novembro de 1993 não contêm, além

disso, qualquer indicação de que a Comissão considerava que o apoio financeiro tinha sido concedido irregularmente à [IPK]. Nestas circunstâncias, a explicação dada pela Comissão relativamente à alegada existência de uma colusão ilícita entre as partes em causa não pode ser considerada como uma clarificação efectuada no decurso do processo de fundamentos constantes da decisão impugnada […].

91 Tendo em conta que, nos termos do artigo [230.º CE], o Tribunal se deve limitar à fiscalização da legalidade da decisão impugnada com base nos fundamentos constantes do mesmo acto, não pode ser aceite a argumentação da Comissão relativa ao princípio *fraus omnia corrumpit*.

92 Deve acrescentar-se que, se a Comissão, após ter adoptado a decisão impugnada, tivesse considerado que os indícios referidos no n.º 89 *supra* eram bastantes para concluir pela existência de colusão ilícita entre G. Tzoanos, a 01-Pliroforiki e a [IPK], de forma a viciar o procedimento de atribuição de apoio ao projecto Ecodata, teria podido, em vez de invocar no decurso do presente processo um fundamento não constante da referida decisão, revogá-la e adoptar uma nova decisão que não apenas recusasse o pagamento da segunda parte do apoio financeiro, mas que ordenasse também o reembolso da parte já paga.»

27 Tanto a Comissão como a IPK interpuseram recurso deste acórdão do Tribunal Geral. No âmbito do seu recurso, a Comissão suscitou, nomeadamente, um quinto fundamento, relativo à não apreciação do princípio *fraus omnia corrumpit*. Por seu lado, a IPK pediu a anulação do acórdão impugnado na medida em que, nos n.ºs 34 a 36, parte do princípio de que os n.ºs 6 a 12 da fundamentação da carta da Comissão de 30 de Novembro de 1993 não fazem parte dos fundamentos da decisão de recusa de 3 de Agosto de 1994.

28 Por acórdão de 29 de Abril de 2004, IPK-München e Comissão (C-199/01 P e C-200/01 P, Colect., p. I-4627), o Tribunal de Justiça julgou inadmissível o recurso da IPK e negou provimento ao recurso da Comissão.

29 No que diz respeito ao quinto fundamento invocado pela Comissão, o Tribunal de Justiça declarou o seguinte:

«62 No âmbito dos segundo e quinto fundamentos, que devem ser analisados conjuntamente e em primeiro lugar, a Comissão afirma que o Tribunal [Geral], por um lado, não teve em conta as considerações formuladas nos n.os 15 e 16 do acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de Outubro de 1999, IPK/Comissão, já referido, designadamente no que se refere à pertinência da alegada colusão ilícita entre [G. Tzoanos], a […] 01-Pliroforiki e a IPK.

63 A Comissão afirma que esta colusão retardou a execução do projecto, pelo menos até Fevereiro de 1993, na medida em que, por um lado, os parceiros no projecto não podiam chegar a acordo quanto à atribuição dos fundos exigida a favor do parceiro grego [por G. Tzoanos], o que implicou a paralisação do projecto, e, por outro, a IPK dava cobertura expressa aos comportamentos [de G. Tzoanos]. Nos termos dos n.os 15 e 16 do acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de Outubro de 1999, IPK/Comissão, [C-433/97 P, Colect. p. 6795], o Tribunal [Geral] deveria ter verificado se a Comissão demonstrava que, apesar dos comportamentos em questão, a IPK estava em condições de gerir o projecto de forma satisfatória. Consequentemente, segundo a Comissão, ao pôr de parte o seu argumento relativo a essa colusão como despropositado, o Tribunal [Geral] cometeu um erro de direito.

64 Por outro lado, a Comissão alega que, ao declarar que não era um órgão jurisdicional penal e que não podia analisar a questão da referida colusão, o Tribunal [Geral] ignorou o princípio *dolo agit, qui petit, quod statim redditurus est* e o princípio *fraus omnia corrumpit*.

65 Em contrapartida, a IPK salienta que não existiu qualquer colusão ilícita entre [G. Tzoanos], a [...] 01-Pliroforiki e ela própria. Em qualquer caso, a legalidade da decisão deveria ser apreciada unicamente à luz da fundamentação com a qual foi adoptada e, como entendeu o Tribunal [Geral], a decisão controvertida não continha qualquer conclusão no que respeita a uma alegada colusão ilícita da IPK com [G. Tzoanos] e a [...] 01-Pliroforiki.

66 Segundo jurisprudência assente, a obrigação de fundamentação de uma decisão que causa prejuízo tem por objectivo permitir que o Tribunal de Justiça exerça o seu controlo quanto à legalidade da decisão e fornecer ao interessado uma indicação suficiente para saber se a decisão está devidamente fundamentada ou se enferma de um vício que permita impugnar a respectiva legalidade. Daqui resulta que a fundamentação deve, em princípio, ser comunicada ao interessado ao mesmo tempo que a decisão que lhe causa prejuízo e que a falta de fundamentação não pode ser sanada pelo facto de o interessado tomar conhecimento da fundamentação da decisão no decurso do processo no Tribunal de Justiça [...].

67 Por outro lado, por força do artigo [230.º CE], o Tribunal [Geral] deve limitar-se à fiscalização da legalidade da decisão controvertida com base em fundamentos contidos no mesmo acto.

68 No caso vertente, pela decisão controvertida, a Comissão negou o pagamento à IPK, pelos fundamentos contidos na carta de 30 de Novembro de 1993, dos 40 % do apoio financeiro de 530 000 ecus ainda não pagos que tinha previsto para o projecto. Na referida carta, a Comissão informou a IPK de que considerava que o trabalho realizado até 31 de Outubro de 1993 não correspondia de forma satisfatória ao que tinha sido previsto na proposta e pormenorizou os fundamentos que a levaram a adoptar a decisão em causa nos n.os 1 a 6 da mesma carta.

69 Resulta do n.º 15 do presente acórdão que nem na carta de 30 de Novembro de 1993 nem na decisão controvertida é feita referência à existência de colusão entre [G. Tzoanos], a 01-Pliroforiki e a IPK. Foi, por isso, correctamente que, no n.º 90 do acórdão impugnado, o Tribunal [Geral] não considerou essa colusão como fundamento da decisão controvertida.

70 Por outro lado, ao considerar que a carta de 30 de Novembro de 1993 e a decisão controvertida não contêm qualquer indicação quanto ao facto de a Comissão considerar que o apoio financeiro tinha sido irregularmente concedido à IPK, o Tribunal [Geral] concluiu, correctamente, que a explicação adiantada pela Comissão no que respeita à alegada existência de colusão ilícita entre as partes em causa não podia ser considerada uma clarificação apresentada no decurso da instância dos fundamentos invocados na decisão controvertida e que a jurisprudência referida no n.º 66 do presente acórdão era aplicável ao presente caso.

71 Assim, o Tribunal [Geral] pôde concluir desta fundamentação, no n.º 91 do acórdão impugnado, e sem cometer qualquer erro de direito, que a argumentação da Comissão relativa ao princípio *fraus omnia corrumpit* não era de aceitar.»

Procedimento administrativo que conduziu à adopção da decisão impugnada

30 Por ofício de 30 de Setembro de 2004, a Comissão informou a IPK, referindo-se ao acórdão IPK-München e Comissão, já referido no n.º 28 *supra*, de que tinha realizado um inquérito aprofundado a respeito de G. Tzoanos, o qual revelou a atribuição habitual de apoio financeiro por parte deste último de projectos nos quais participavam como parceiras empresas gregas que ele propunha e dos quais retirava benefícios a título pessoal. A Comissão examinou a legalidade e a regularidade do procedimento de atribuição do apoio financeiro controvertido e chegou à conclusão de que a decisão

de atribuição era ilegal na medida em que resultava de uma colusão entre G. Tzoanos e R. Freitag, director e proprietário da IPK. Por conseguinte, a Comissão tinha a intenção de «anular» a decisão de atribuição.

31 Por cartas de 26 de Novembro e 23 de Dezembro de 2004, bem como de 21 de Fevereiro de 2005, a IPK apresentou as suas observações sobre o ofício de 30 de Setembro de 2004. Nas suas cartas de 23 de Dezembro de 2004 e de 21 de Fevereiro de 2005, a IPK também reclamou o pagamento da segunda parte do apoio financeiro controvertido. A IPK reiterou formalmente este pedido por carta de 20 de Julho de 2005.

32 Por ofício de 13 de Maio de 2005 [ENTR/01/Audit/RVDZ/ss D(2005) 11382], dirigida à IPK, em particular, R. Freitag (a seguir «decisão impugnada»), a Comissão referiu, nomeadamente, o seguinte:

«Nestas circunstâncias, [a Comissão] procedeu a um reexame do procedimento de atribuição do apoio financeiro [controvertido] a fim de verificar a sua legalidade e a sua regularidade.

Pelas razões apresentadas nas alíneas a) a k) *infra* [v. n.º 33 *infra*], [a Comissão] chegou à conclusão de que a atribuição do apoio financeiro [controvertido] era ilegal e irregular na medida em que resultava de uma colusão entre G. Tzoanos e [R. Freitag].

Por esta razão, a Comissão decidiu anular a decisão anterior de atribuição de um apoio financeiro de 530 000 ecus no quadro do projecto Ecodata […].

Em conformidade com esta decisão, a Comissão recusa-se, em primeiro lugar, a proceder ao pagamento da segunda parte do [apoio financeiro controvertido] que ascende a 212 000 ecus e rejeita o vosso pedido de pagamento de juros de mora.

Em segundo lugar, a Comissão solicitará o reembolso do adiantamento de 318 000 ecus, acrescido de juros.

Esta ordem de reembolso encontra-se actualmente em fase de elaboração e ser-Vos-á enviada em tempo útil.»

33 Segundo a decisão impugnada, a existência do acordo colusório entre G. Tzoanos e R. Freitag é provada com base nos seguintes elementos:

«a) A proposta do projecto Ecodata foi apresentada na sequência da publicação, em 26 de Fevereiro de 1992, de um convite para apresentação de propostas que tinha por objectivo apoiar projectos no domínio do turismo e ambiente no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (JO C 51, p. 16). O ponto D deste convite para apresentação de propostas, com a epígrafe "Critérios de selecção", enumerava cinco temas prioritários para os projectos. A criação de uma base de dados, objecto do projecto Ecodata, não fazia parte desses cinco temas. Assim, se nos basearmos no texto oficial do convite para apresentação de propostas, não se compreende de todo por que razão apresentaram uma proposta que tem por objecto a criação desta base de dados. Tendo presente as suas relações anteriores com G. Tzoanos e a prova da existência de contactos entre Vós por ocasião da proposta abaixo evocada, a única explicação é que G. Tzoanos vos tenha informado de que um projecto dessa natureza podia ser subvencionado, não obstante o texto do convite para a apresentação de propostas.

b) A selecção efectiva do projecto Ecodata por G. Tzoanos […] foi irregular. A fim de garantir a transparência, a concorrência leal, a igualdade de tratamento e o acesso ao financiamento comunitário, a avaliação e a selecção das propostas com vista ao seu financiamento devem basear-se nos critérios publicados no convite para apresentação de propostas. Tal não foi manifestamente o caso do projecto Ecodata, dado que não correspondia a nenhum dos cinco temas enunciados no convite. Tanto a alínea a) como a alínea b) constituem indicações claras de práticas ilícitas.

c) O convite para apresentação de propostas publicado no *Jornal Oficial* [*das Comunidades Europeias*] indicava que a importância disponível para o financiamento, que ascendia, no total, a 2 (dois) milhões de ecus, seria repartida por cerca 25 projectos. Assim, o apoio financeiro médio previsível correspondia aproximadamente a 80 000 ecus. Ora, [a IPK] apresentou uma proposta tendo em vista uma contribuição comunitária de 600 000 ecus (30 % do montante total disponível para o financiamento). Esta proposta seria absolutamente irrealista se G. Tzoanos não Vos tivesse previamente informado de que poderia esperar um resultado favorável.

d) O orçamento [geral definitivo para o exercício] de 1992 incluía uma nota relativa ao orçamento do turismo que precisava que um montante mínimo de 530 000 ecus deveria ser consagrado à criação de um sistema de informação relativo ao turismo ecológico. Todavia, esse tema não constava do convite para apresentação de propostas publicado em 26 de Fevereiro de 1992. Não existia nenhuma razão para considerar que, não obstante a inexistência de qualquer referência ao tema "base de dados ou sistema de informação" no convite para apresentação de propostas ou à nota orçamental relativa à necessidade de um sistema de informação, a Comissão pretendia utilizar esta parte do orçamento naquele momento. A única explicação possível é que [G. Tzoanos] o tenha informado da sua intenção, transformando, assim, o procedimento de selecção num procedimento desleal e irregular, que excluiu toda a concorrência.

e) No decurso do inquérito conduzido pela Comissão, o presidente da sociedade ETIC, F. Franck, informou dois funcionários da Comissão de que G. Tzoanos Vos tinha enviado o texto integral do pedido de [apoio financeiro] (a proposta [do projecto] Ecodata). Nessa fase, a sua única tarefa consistia […] em transcrever o texto em papel com o logotipo da IPK e enviá-lo à Comissão. Segundo [F. Franck], nessa época, não se encontrava prevista qualquer participação efectiva da Vossa parte na execução do projecto; a repartição dos fundos entre os parceiros previa que Vos fossem atribuídos 10 % dos fundos e 90 % aos restantes parceiros, entre os quais a 01-Pliroforiki, uma sociedade grega proposta por G. Tzoanos. É evidente que estas práticas na elaboração de uma proposta falseiam o procedimento de selecção e constituem manobras colusivas entre um funcionário corrupto e um terceiro aparentemente consentidor.

f) As declarações de F. Franck foram parcialmente confirmadas por um dos Vossos concorrentes. Segundo este último, [R. Freitag] declarou que discutiu com G. Tzoanos antes de apresentar a proposta e que [este] o tinha informado de que obteria o apoio financeiro caso aceitasse três parceiros de projectos designados por ele. Tratava-se de uma proposta absolutamente inaceitável por parte de um funcionário comunitário e deveria ter sido imediatamente assinalada às autoridades responsáveis. Ao continuar a lidar com este funcionário, [R. Freitag] demonstrou a intenção de se dedicar a práticas ilícitas em detrimento da Comissão, não obstante a existência, desde longa data, de relações contratuais com esta instituição.

g) Durante a execução do projecto E[codata], existiram inúmeras possibilidades de assinalar que G. Tzoanos tinha falseado o procedimento de selecção e que tinha tentado influenciar ilegalmente a atribuição dos fundos. Ora, durante os seus contactos com os funcionários da DG XXIII […], nunca deu a conhecer as suas preocupações, tendo, pelo contrário, protegido e defendido G. Tzoanos. Contudo, quando foi inquirido pela polícia belga em Fevereiro de 1995, explicou que,

tanto no período compreendido entre 1989 e 1990 como em 1992, G. Tzoanos tinha já apresentado propostas, nomeadamente a respeito do [projecto] Ecodata, que denunciavam claramente as suas intenções de corrupção. Embora, durante o interrogatório da polícia, tenha negado ter aceite estas propostas, o facto de não ter assinalado, à época, essas tentativas de corrupção às autoridades ou aos funcionários da DG XXIII, mas de, pelo contrário, ter dado continuidade à colaboração com G. Tzoanos, é um indício sério de um comportamento ilícito da sua parte.

h) Quando o director-geral da DG XXIII lhe perguntou, em Março de 1993, se teve contactos com G. Tzoanos durante o processo de elaboração da Vossa proposta, negou que G. Tzoanos tenha manipulado este projecto antes da apresentação da proposta, e declarou que […] a participação da 01-Pliroforiki se deve à recomendação feita por G. Tzoanos durante os contactos que tiveram aquando da preparação da Vossa proposta. Uma vez que reconheceu que G. Tzoanos tinha anteriormente manifestado tentativas de corrupção, a aceitação dessa recomendação antes da aceitação da Vossa proposta, que deveria posteriormente ser avaliada e aprovada pelo próprio G. Tzoanos para efeitos da atribuição do [apoio financeiro controvertido], constitui outro elemento que confirma que o procedimento de atribuição foi irregular e falseado.

i) A acta do interrogatório de G. Tzoanos efectuado pela polícia belga indica que, segundo a agenda de G. Tzoanos, teve lugar uma reunião entre [R. Freitag] e G. Tzoanos, bem como entre este último e um dos Vossos colaboradores durante o período de elaboração da proposta do projecto Ecodata. Esta indicação está em consonância com as declarações evocadas nas alíneas e) e f). Por conseguinte, a telecópia que enviou em 31 de Março de 1993 ao director-geral [da DG XXIII], a pedido deste, indicando que não teve qualquer contacto com G. Tzoanos durante o período de preparação da proposta constitui uma falsa declaração.

j) Uma reunião que teve lugar em Novembro de 1992 entre G. Tzoanos e o[s parceiros do projecto] Ecodata nas instalações da ETIC, uma das Vossas sociedades, em Bruxelas, que teve por objecto a repartição de fundos entre os parceiros do projecto parece constituir um exemplo destas práticas colusivas. A Innovence, a única sociedade do grupo que não estava ligada nem a Vós nem a G. Tzoanos, não foi convidada para esta importante reunião. O parceiro italiano, Tourconsult, foi representado por si, na qualidade de accionista desta sociedade.

k) O facto de a noiva (actualmente, esposa) de G. Tzoanos exercer funções como representante grega da ETIC (criada pela IPK) no Lex Group (criado por G. Tzoanos), confirma que os laços entre [R. Freitag] e G. Tzoanos eram antigos e relativamente estreitos.»

Decisão de reembolso da primeira parte do apoio financeiro

34 Na sequência da contestação, por parte da IPK, de uma nota de débito e de um aviso de pagamento que a Comissão lhe enviou, respectivamente, em 13 de Junho e 31 de Agosto de 2005, a Comissão adoptou a Decisão C (2006) 6452, de 4 de Dezembro de 2006 (a seguir «decisão de reembolso»).

35 Nesta decisão, a Comissão enuncia, no artigo 1.º, que a IPK é devedora, em 31 de Outubro de 2006, de uma importância de 318 000 euros, acrescida de juros de mora a contar de 25 de Julho de 2005. No artigo 3.º da decisão de reembolso, a Comissão informa a IPK que o processo de execução coerciva será intentado nos termos do artigo 256.º CE, em caso de não pagamento no prazo de quinze dias a contar da recepção

da decisão de reembolso. No artigo 4.º da referida decisão, refere-se que esta constitui título executivo na acepção do artigo 256.º, primeiro parágrafo, CE.

36 Em 15 de Maio de 2007, a IPK devolveu à Comissão, sem reconhecimento de uma obrigação de pagamento, a importância pedida na decisão de reembolso.

Procedimentos penais a nível nacional contra G. Tzoanos

37 O procedimento penal contra G. Tzoanos intentado na Bélgica, no que diz respeito, nomeadamente, ao seu comportamento em relação ao projecto Ecodata, culminou num acórdão da Cour d'appel de Bruxelles, de 7 de Maio de 2008, que julgou inadmissível o pedido com fundamento em prescrição.

38 O procedimento penal contra G. Tzoanos em França, que não tinha por objecto o seu comportamento relativo ao projecto Ecodata, deu lugar à sua condenação por contumácia pelo Tribunal de grande instance de Paris, mediante sentença de 22 de Setembro de 2000 (processo n.º 9508001053), a quatro anos de prisão e multa por diversos actos fraudulentos. Esta condenação foi confirmada pela Cour d'appel de Paris, por acórdão de 3 de Novembro de 2005 (processo n.º 04/06084). Por decisão de 20 de Dezembro de 2006, a Cour de cassation negou provimento ao recurso de G. Tzoanos deste último acórdão.

Tramitação processual e pedidos das partes

39 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 29 de Julho de 2005, a IPK interpôs o presente recurso.

40 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 21 de Dezembro de 2006, a IPK apresentou um pedido de medidas provisórias que tinha por objecto a suspensão da execução coerciva da decisão de reembolso até que o Tribunal proferisse uma decisão executória no presente processo. Esse pedido foi registado com a referência T-297/05 R.

41 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 16 de Fevereiro de 2007, a IPK interpôs recurso de anulação da decisão de reembolso, registado com a referência T-41/07.

42 Por despacho de 2 de Maio de 2007, IPK International – World Tourism Marketing Consultants/Comissão (T-297/05 R, não publicado na Colectânea), o presidente do Tribunal Geral interpretou o pedido de medidas provisórias, referido no n.º 40 *supra*, no sentido de que tinha por objecto a obtenção da suspensão da execução da decisão impugnada (n.º 18 do referido despacho), e julgou improcedente esse pedido por falta de urgência.

43 Por despacho do Tribunal Geral de 20 de Novembro de 2009, IPK International – World Tourism Marketing Consultants/Comissão (T-41/07, não publicado na Colectânea, n.º 15), o Tribunal Geral decidiu, em aplicação do artigo 113.º do seu Regulamento de Processo, que já não havia que conhecer do recurso no processo T-41/07, na medida em que a IPK tinha devolvido à Comissão o montante pedido na decisão de reembolso, e o recurso ficou, por conseguinte, sem objecto.

44 A IPK conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— anular a decisão impugnada;

— condenar a Comissão nas despesas.

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

— negar provimento ao recurso;

— condenar a IPK nas despesas.

46 A recorrente pede ao Tribunal que proceda à inquirição de diversas testemunhas. Além disso, em aplicação do artigo 64.º, n.º 3, alínea d), e n.º 4, do Regulamento de Processo, pede que a Comissão apresente determinados documentos. Assim, no essencial, pede ao Tribunal que ordene à Comissão a apresentação, nomeadamente, «dos documentos da DG XXIII e da Direcção-Geral do Controlo das Finanças relativos ao projecto e todos os documentos relativos às investigações realizadas sobre as medidas em causa no processo em apreço» e que examine os documentos relativos ao primeiro processo contencioso no Tribunal Geral (T-331/94), na medida em que estes documentos são «relevantes para efeitos do presente recurso». A Comissão também menciona o nome de diversas pessoas susceptíveis de ser notificadas como testemunhas e propõe ao Tribunal que se apoie nos autos do processo T-331/94.

47 Por ofício de 30 de Abril de 2010, a título das medidas de organização do processo previstas no artigo 64.º do Regulamento de Processo, o Tribunal convidou as partes a apresentar determinados documentos e colocou-lhes questões, convidando-as a responder-lhes por escrito. As partes satisfizeram estas medidas de organização do processo nos prazos fixados.

48 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal Geral (Terceira Secção) decidiu dar início à fase oral.

49 Foram ouvidas as alegações orais das partes e as suas respostas às questões orais colocadas pelo Tribunal na audiência de 9 de Junho de 2010. Além disso, na audiência, a título das medidas de organização do processo previstas no artigo 64.º do Regulamento de Processo, o Tribunal convidou as partes a apresentar determinados documentos e determinadas informações por escrito. As partes satisfizeram estas medidas de organização do processo nos prazos fixados. Tendo as partes apresentado as suas observações sobre os referidos documentos e informações, foi encerrada a fase oral em 2 de Setembro de 2010.

Questões de direito

Observações preliminares

50 A recorrente invoca quatro fundamentos para o seu recurso. O primeiro fundamento respeita ao facto de as condições necessárias à anulação de uma decisão que atribui

um apoio financeiro não se encontrarem preenchidas. Os segundo e terceiro fundamentos respeitam à violação, respectivamente, do princípio da boa administração e do dever de fundamentação na acepção do artigo 253.º CE. O quarto fundamento, suscitado a título subsidiário, respeita à «proibição de reiterar decisões anuladas».

51 O Tribunal considera oportuno apresentar, em primeiro lugar, todos os argumentos relativos à prova da colusão subjacente, em particular, o primeiro fundamento, e apreciá-los, de seguida, juntamente com o referido fundamento.

Quanto à prova da colusão e quanto ao primeiro fundamento

Argumentos das partes

— Quanto à prova de um comportamento colusivo imputável à IPK

52 A IPK contesta a materialidade da colusão alegada na decisão impugnada. Segundo a IPK, esta argumentação, desenvolvida pela Comissão após ter sido vencida no âmbito do primeiro processo contencioso (v. n.os 18 a 28 *supra*), tem por único objectivo imputar os comportamentos ilegais cometidos no seio da Comissão à IPK, a qual é a verdadeira vítima.

53 A IPK defende, no essencial, ter tomado conhecimento do projecto Ecodata por intermédio da 01-Pliroforiki durante uma conversa telefónica em 16 de Março de 1992, na sequência da qual a 01-Pliroforiki lhe apresentou, em 3 de Abril de 1992, um ante-projecto. A IPK aperfeiçoou de forma significativa o conceito apresentado neste ante-projecto e enviou à Comissão, em 22 de Abril de 1992, a sua primeira proposta do projecto Ecodata que previa a colaboração das sociedades Innovence, Tourconsult e 01-Pliroforiki. Na audiência, a IPK reconheceu, contudo, em resposta a uma questão do Tribunal Geral que só recebeu o ante-projecto da 01-Pliroforiki em 20 de Abril de 1992, o que o Tribunal fez constar da acta da audiência.

54 Apenas em data posterior à decisão de atribuição é que G. Tzoanos tentou, pela primeira vez, impor, embora sem sucesso, devido à oposição de IPK, a atribuição à 01-Pliroforiki de uma parte substancial das tarefas e dos fundos, devido à sua importância no sector das bases de dados. Ao invés do que afirma a Comissão, não foi celebrado qualquer acordo relativo ao referido projecto entre a IPK e G. Tzoanos antes da decisão de atribuição, e nem se previu atribuir 10 % do apoio financeiro à IPK e os restantes 90 % aos outros parceiros do projecto Ecodata. Com efeito, os contactos entre a IPK e G. Tzoanos anteriores à decisão de atribuição não tiveram qualquer relação com este projecto e não são pertinentes no âmbito do presente processo. A IPK sempre se comportou de forma leal em relação à Comissão e solicitou em vão uma reunião confidencial junto dos superiores hierárquicos de G. Tzoanos com o objectivo de denunciar o comportamento deste.

55 No que diz respeito ao nono parágrafo, alínea a), da decisão impugnada, a saber, a ausência de um convite específico para apresentação de propostas destinadas à elaboração de uma base de dados nos termos propostos no projecto Ecodata, a IPK alega que o convite para apresentação de propostas não continha critérios de selecção limitativos, de modo que, para além das restrições expressas nele mencionadas e com base na secção B do referido convite, podiam ser apresentados quaisquer projectos inovadores e que favorecessem o desenvolvimento ecológico do turismo. Neste contexto, existia uma relação óbvia entre os fundos previstos no orçamento geral definitivo para o exercício de 1992 e o convite para apresentação de propostas. Assim, não é de estranhar que a IPK tenha apresentado o projecto Ecodata.

56 No que diz respeito ao nono parágrafo, alínea b), da decisão impugnada, relativo ao carácter alegadamente irregular da selecção do projecto Ecodata por G. Tzoanos, a IPK salienta que não teve qualquer influência sobre esse acto, puramente interno à Comissão, que, de qualquer modo, não permitia concluir pela existência de uma colusão. A IPK não compreendia, aliás, por que razão a decisão de atribuição era irregular, dado que, por um lado, a proposta do projecto Ecodata era perfeitamente adaptada à necessidade de uma rede de informação sobre os projectos de turismo ecológico na Europa, nos termos enunciados no orçamento geral definitivo para o exercício de 1992, e, por outro, como a própria Comissão reconheceu ao alterar a redacção da decisão impugnada em relação à que constava da sua carta de 30 de Setembro de 2004, a selecção não tinha de ser obrigatoriamente efectuada exclusivamente com base nos critérios enunciados, a título de exemplo, no convite para apresentação de propostas.

57 No que diz respeito ao nono parágrafo, alínea c), da decisão impugnada, segundo o qual a IPK tinha pedido uma importância irrealista de 600 000 ecus de apoio financeiro, que representa 30 % da dotação global prevista para cerca de 25 projectos, a IPK rejeita a argumentação da Comissão como sendo «contrária à abordagem económica que se impõe». Tal abordagem excluía, à partida, que se «polvilhassem» os auxílios comunitários entre tantos projectos. Assim, uma vez que a IPK avaliou o custo do projecto Ecodata em um milhão de ecus, apresentou um pedido no valor da percentagem do co-financiamento comunitário (60 %).

58 No que diz respeito ao nono parágrafo, alínea d), da decisão impugnada, segundo o qual só a intenção de G. Tzoanos, transmitida à IPK, de escolher o projecto Ecodata podia explicar o pedido da IPK, esta afirma, no essencial, que tanto o texto do orçamento geral definitivo para o exercício de 1992 como o do convite para apresentação de propostas foram publicados e se encontravam acessíveis ao público. Para confirmar a tese errada da Comissão de pretensas fugas de informação, teria sido necessário que estes textos fossem confidenciais.

59 A IPK contesta o nono parágrafo, alínea e), da decisão impugnada, fundado no depoimento de F. Franck, segundo o qual, por um lado, o texto do pedido de apoio financeiro foi integralmente preparado por G. Tzoanos e transcrito pela IPK com o seu logotipo antes de ser enviado à Comissão e, por outro, não se esperava qualquer contribuição real da IPK, uma vez que esta última devia receber 10 % da importância do apoio financeiro controvertido, devendo os restantes 90 % ser pagos, nomeadamente, à 01-Pliroforiki, cuja participação tinha sido proposta por G. Tzoanos. Não há nenhuma prova que comprove esta suposição. Pelo contrário, o ante-projecto Ecodata foi inicialmente concebido pela 01-Pliroforiki, na pessoa do seu presidente, antes de ser transmitido à IPK.

60 Além disso, antes da decisão de atribuição, nunca se pôs a questão de a IPK receber 10 % da importância do apoio sem fornecer qualquer prestação em contrapartida. Somente após esta decisão é que G. Tzoanos tentou, em vão, imiscuir-se nas relações entre os parceiros do projecto Ecodata. A Comissão fundou as suas suposições erradas exclusivamente no depoimento não credível de F. Franck. Ora, este último nunca foi empregado nem representante da IPK, tendo o seu papel sido limitado à gestão de uma sociedade de consultoria que se dedicava à actividade de arrendamento de escritórios em Bruxelas (Bélgica) e com a qual a IPK esteve ligada, durante cerca de um ano, por um contrato de arrendamento de um escritório. A IPK rescindiu o referido contrato na sequência de graves irregularidades cometidas por F. Franck em seu detrimento. Seguidamente, este último tentou registar uma sociedade em nome da IPK Internacional no Luxemburgo, ao qual a IPK se opôs. Estes factos estão na origem das falsas acusações de F. Franck em relação à IPK.

61 A IPK contesta igualmente o nono parágrafo, alínea f), da decisão impugnada, segundo o qual G. Tzoanos forçou a IPK a aceitar três parceiros escolhidos por ele antes da decisão de atribuição. A Comissão não citou o nome do concorrente da IPK na origem desta alegação falsa. Contudo, a IPK considera que se trata da Studienkreis, que tinha todo o interesse em participar na execução do projecto Ecodata devido à sua insolvência iminente e cuja participação foi insistentemente solicitada pela Comissão (acórdão IPK-München/Comissão, já referido no n.º 23 *supra*, n.º 75). Estes factos bastam para pôr em causa a fiabilidade desta alegação. Por fim, longe de caracterizar um comportamento colusório da IPK, esta alegação prova, pelo contrário, o carácter

ilegal do comportamento da Comissão, que manteve uma comunhão inadmissível de interesses com a Studienkreis.

62 No que diz respeito ao nono parágrafo, alínea g), da decisão impugnada, segundo o qual a IPK não denunciou à Comissão o comportamento fraudulento de G. Tzoanos, a IPK defende que esta argumentação não pode corroborar a acusação relativa à pretensa colusão, dado que todos os elementos invocados são posteriores à decisão de atribuição. Além disso, esta acusação não tem fundamento, na medida em que a IPK tentou apresentar queixa do comportamento de G. Tzoanos, de que era vítima, aos quadros hierárquicos da Comissão. Para este efeito, solicitou, em Agosto de 1992, uma reunião com H. von Moltke, director-geral da DG XXIII, sem a participação de G. Tzoanos. Todavia, H. von Moltke convidou G. Tzoanos para a reunião de 30 de Setembro de 1992 e indicou à IPK que o processo de atribuição tinha sido regular. Na medida em que a Comissão se refere a eventos ocorridos em 1989, 1990 e 1992, a IPK alega que, à época, não dispunha de provas nem de indícios probatórios que lhe tivessem permitido contactar a Comissão. Além disso, estes eventos não tiveram qualquer relação com o projecto Ecodata nem incidência na decisão de atribuição.

63 Pelas razões apresentadas no n.º 53 *supra*, a IPK rejeita também a alegação prevista no nono parágrafo, alínea h), da decisão impugnada, segundo a qual o facto de ter negado, em Março de 1993, as alegadas manipulações do projecto Ecodata por G. Tzoanos antes de o mesmo ser sujeito à Comissão constitui um indício do comportamento colusório da IPK.

64 Do mesmo modo, a IPK contesta o nono parágrafo, alínea i), da decisão impugnada, segundo o qual prestou uma falsa declaração, contrariada pela acta, elaborada pela polícia belga do interrogatório de G. Tzoanos, ao indicar numa telecópia de 31 de Março de 1993 enviada a H. von Moltke, que nem R. Freitag nem o seu empregado tiveram qualquer contacto com G. Tzoanos durante a fase de preparação do

projecto Ecodata. Com efeito, tais contactos não tiveram lugar. A IPK acrescenta que, a ter havido algum contacto, o mesmo teve lugar entre G. Tzoanos e F. Franck, o qual, nesse caso, agiu sem autorização da IPK e sem o seu conhecimento.

65 No que se refere ao nono parágrafo, alínea j), da decisão impugnada, segundo o qual, em Novembro de 1992, se realizou uma reunião entre G. Tzoanos, a 01-Pliroforiki e a IPK, que representou simultaneamente a Tourconsult, a IPK alega que ignorava que as sociedades Innovence e Tourconsult não tinham sido convidadas. Também não podia prever que a referida reunião tinha por objectivo repartir as tarefas entre as empresas participantes. De resto, as tentativas de ingerência de G. Tzoanos nesta ocasião não constituem um indício da alegada colusão na medida em que a referida reunião teve lugar após a decisão de atribuição. A IPK acrescenta que, embora seja verdade que detinha uma participação simbólica de 1 000 euros na Tourconsult – da qual não conseguiu retirar-se –, não representou esta sociedade na referida reunião por intermédio de R. Freitag, não mandatado para este efeito. Pelo contrário, a Tourconsult foi dirigida e representada pelo Senhor F., que agiu em representação da Tourconsult no quadro de outros projectos realizados para a Comissão. Em resposta a uma questão do Tribunal, a IPK precisou que tentou, em vão, obter o reembolso da sua participação no capital de 1 000 euros junto de M. F. e que, por fim, acabou por decidir não recorrer a tribunal para este efeito.

66 Por fim, no que diz respeito, ao nono parágrafo, alínea k), da decisão impugnada, segundo o qual a Senhora Sapountzaki, noiva e futura esposa de G. Tzoanos, trabalhava como representante grega da ETIC, criada pela IPK, no Lex Group, criado por G. Tzoanos, circunstância que confirmava a antiguidade e o carácter estreito das relações entre R. Freitag e G. Tzoanos, a IPK defende que ignorava a existência de relações pessoais entre G. Tzoanos e a sua noiva, que esta última, na qualidade de alegada proprietária do Lex Group, apenas representava para a IPK uma pessoa de contacto na Grécia e que, de qualquer modo, este elemento não permitia concluir pela existência de relações de longa data e estreitas entre a IPK e o casal Tzoanos.

67 A isto acresce que, para além do facto de justificar as suas alegações nas declarações duvidosas de G. Tzoanos, objecto de processos penais em França e na Bélgica, e de F. Franck, que cometeu irregularidades no âmbito da sua actividade por conta da IPK, a Comissão não levou suficientemente em consideração determinados elementos ilibatórios que contradizem a existência de uma colusão. Assim, nunca foi iniciado qualquer inquérito de instrução criminal contra a IPK, e as autoridades francesas e belgas chegaram à conclusão de que não existia a mínima suspeita de que R. Freitag fosse culpado de uma infracção. Além disso, os inquéritos internos levados a cabo pela Comissão não provaram que a atribuição do apoio financeiro em causa tenha sido irregular.

68 Pelo contrário, resulta do primeiro processo contencioso que a Comissão exerceu uma pressão ilícita sobre a IPK (acórdão IPK-München/Comissão, já referido no n.º 23 *supra*, n.ºs 75 e 85). Além disso, a IPK assinalou em tempo útil o comportamento de G. Tzoanos e tentou, desde Agosto de 1992, obter uma reunião confidencial com H. von Moltke sobre este assunto.

69 A IPK precisa que o inquérito da polícia belga teve na sua origem uma queixa apresentada pela IPK em 27 de Abril de 1994 contra H. von Moltke e uma entrevista que concedeu em 4 de Maio de 1994 ao Jornal *The European.* A IPK não teria apresentado queixa se tivesse receado ser objecto de um processo penal, sendo a única explicação plausível para esta iniciativa o facto de não ter havido colusão entre ela e G. Tzoanos. Pelo contrário, a IPK opôs-se às exigências de G. Tzoanos ao assegurar ela própria a realização e a coordenação da maior parte do projecto Ecodata, contrariamente às expectativas de G. Tzoanos, que pretendia favorecer a 01-Pliroforiki. Uma vez que a IPK investiu fundos próprios no projecto Ecodata, cujo custo total ascendeu a mais de um milhão de euros, tinha interesse pessoal e imediato no seu sucesso. Todavia, na hipótese da existência da alegada colusão, os eventos ter-se-iam necessariamente desenrolado de forma diferente. Em particular, nesse caso, a IPK teria respeitado os alegados acordos, a fim de receber uma parte do apoio financeiro sem fornecer qualquer prestação em contrapartida.

70 A Comissão considera que o presente litígio deve ser posicionado no contexto do sistema de corrupção instituído no fim dos anos 80, início dos anos 90, pelo antigo chefe de unidade «Turismo» da DG XXIII, G. Tzoanos. O referido sistema assentou essencialmente no pagamento de «honorários», proporcionais às subvenções atribuídas pela Comissão, a sociedades de consultoria controladas por G. Tzoanos ou pela sua noiva, a Senhora Sapountzaki, posteriormente sua esposa. A Comissão indica que G. Tzoanos foi definitivamente condenado em França por este tipo de delitos e foi intentado um processo penal contra ele e a sua esposa, pendente na Bélgica.

71 G. Tzoanos é procurado por mandado de detenção internacional e encontra-se supostamente na Grécia, país que se recusa a extraditá-lo. A venalidade de G. Tzoanos, denominado «Senhor trinta por cento», era conhecida nos meios interessados, e nomeadamente pelo director e proprietário da IPK, R. Freitag. Nos termos de diversas actas da polícia belga, R. Freitag e G. Tzoanos mantinham contacto desde 1989. Assim, G. Tzoanos propôs a R. Freitag que fosse comanditário da sua sociedade European Travel Monitor a fim de facilitar a obtenção de contratos da Comissão por parte desta. As sociedades controladas por R. Freitag receberam, aliás, apenas durante 1991 a 1992, subvenções da Comissão no valor de 949 365 ecus.

72 No que diz respeito ao projecto Ecodata, a Comissão reitera a tese de que G. Tzoanos informou R. Freitag da possibilidade de obter um montante importante a título de apoios financeiros para um sistema de informação relativo a projectos de turismo ecológico. G. Tzoanos deu a entender à IPK que poderia obter este apoio financeiro se apresentasse um pedido para o efeito, o qual lhe seria fornecido por escrito previamente. A IPK receberia, nesse caso, 10 % dos fundos só para este efeito. O resto dos fundos seria repartido entre as outras sociedades participantes no projecto, e nomeadamente atribuído à 01-Pliroforiki, empresa grega que se encontrava, à semelhança da sociedade Lex Group, sob a influência de G. Tzoanos e ilegalmente favorecida por este (acórdão do Tribunal Geral de 19 de Março de 1998, Tzoanos/Comissão, T-74/96, ColectFP, pp. I-A-129 e II-343, n.os 252 a 255).

73 Tendo em conta a impossibilidade de os outros operadores económicos beneficiaram desta oportunidade de apoio financeiro na inexistência de convite para apresentação de propostas expresso, a IPK foi a única a apresentar um pedido de apoio financeiro com vista à criação de uma base de dados para projectos de turismo ecológico. Durante o período de férias de verão, foi fácil a G. Tzoanos atribuir o apoio a IPK, apesar da surpresa manifestada pela Studienkreis – que já tinha colaborado com a Comissão num projecto similar – face à iminência da referida atribuição, concedida sem convite para apresentação de propostas.

74 Antes mesmo da decisão de atribuição, a sociedade ETIC, criada pela IPK, foi representada na Grécia pela sociedade Lex Group, da qual G. Tzoanos detinha 10 % do capital (acórdão Tzoanos/Comissão, já referido no n.º 72 *supra*, n.ºs 58 a 79). A responsável pelos clientes era a Senhora Sapountzaki, na altura noiva e posteriormente esposa de G. Tzoanos.

75 Após a decisão de atribuição, R. Freitag já não se sentiu vinculado pelo acordo celebrado com G. Tzoanos, de modo que este último se viu obrigado a pressionar a IPK no sentido de impor a realização do projecto como tinha sido inicialmente previsto.

76 Quando o projecto Ecodata foi retirado a G. Tzoanos, em 26 de Março de 1993, a IPK, a 01-Pliroforiki e as duas outras sociedades participantes chegaram a um acordo quanto à repartição financeira e técnica do projecto, que, nestas condições, já não podia ser concluído nos prazos previstos. Neste contexto, a Comissão decidiu, na sua decisão de recusa de 3 de Agosto de 1994 (v. n.º 17 *supra*), não proceder ao pagamento da segunda parte do apoio financeiro.

77 Tendo a IPK obtido a anulação da decisão de recusa de 3 de Agosto de 1994 no termo do primeiro processo contencioso, a Comissão adoptou a decisão impugnada com fundamento, por um lado, nas informações relativas à colusão entre G. Tzoanos e R. Freitag, obtidas após a adopção da referida decisão de recusa e, por outro, na possibilidade, «expressamente assinalada pelos tribunais comunitários» (acórdão IPK-München/Comissão, já referido no n.º 23 *supra*, n.º 92; conclusões do advogado-geral J. Mischo no acórdão IPK-München e Comissão, já referido no n.º 28 *supra*, Colect., p. I-4630, n.º 101), de exigir o reembolso da totalidade do apoio financeiro em aplicação do princípio *fraus omnia corrumpit*.

78 No que diz respeito mais especialmente ao nono parágrafo, alínea a), da decisão impugnada, relativo à inexistência de convite específico para apresentação de propostas relativamente à elaboração de uma base de dados como o projecto Ecodata, a Comissão defende que, por força dos princípios aplicáveis em matéria de apoios financeiros, é o convite para apresentação de propostas que determina a elegibilidade de um projecto. Ora, a proposta da IPK não correspondeu a nenhum dos critérios de selecção enumerados no convite para apresentação de propostas. Quanto ao argumento da IPK segundo o qual o orçamento geral definitivo para o exercício de 1992 previa uma importância de 530 000 ecus para financiar a criação de uma rede de informação sobre projectos de turismo ecológico na Europa, cuja relação com o convite para apresentação de propostas era «evidente», a Comissão contrapõe que teria sido impossível a um requerente «normal» aperceber-se de que o convite para apresentação de propostas tinha igualmente por objecto um apoio financeiro mencionado uma única vez numa frase constante da página 659 do referido orçamento geral. A Comissão acrescenta que o ponto B do convite para apresentação de propostas remete expressamente para os critérios do ponto D. Todavia, a IPK nem sequer tentou demonstrar, no seu pedido de apoio financeiro, que o projecto proposto correspondia aos critérios de selecção, como previa o ponto C 2 do referido convite. Segundo a Comissão, esta omissão reflecte a certeza da IPK de que obteria o apoio financeiro pedido. Ora, só G. Tzoanos, pessoa que decidia *de facto* a atribuição do apoio, podia estar na origem desta certeza. Nestas condições, não era surpreendente o facto de a IPK ser o único operador a apresentar uma proposta que correspondia à descrição que figurava na página 659 do orçamento geral definitivo para o exercício de 1992 e de a Studienkreis, que tinha não obstante um interesse especial neste tipo de projecto, não o ter feito.

79 Segundo a Comissão, se a relação entre o orçamento geral definitivo para o exercício de 1992 e o convite para apresentação de propostas era tão óbvia como alega a IPK, é surpreendente que, segundo as suas próprias palavras, tenha sido a 01-Pliroforiki e não ela própria a ter a ideia do projecto Ecodata ou, segundo uma versão divergente apresentada pela IPK, o empresário grego M. C., em Abril de 1992. É também estranho que, em Março de 1993, R. Freitag tenha ainda declarado por telefone e por escrito a H. von Moltke que a iniciativa do projecto Ecodata era exclusivamente sua. Estas descrições contraditórias destroem a credibilidade e a plausibilidade das afirmações da IPK. As declarações que os representantes da 01-Pliroforiki prestaram aos funcionários da Comissão que efectuaram uma auditoria à sua contabilidade em 18 de Outubro de 1993, segundo os quais foi a IPK que lhes falou pela primeira vez do projecto Ecodata, também não correspondem à versão da IPK. Segundo a Comissão, é, assim, provável, que tenha sido o próprio G. Tzoanos, funcionário responsável pelo convite para apresentação de propostas e com um papel determinante na decisão de atribuição, a redigir o convite para apresentação de propostas de modo a que este correspondesse exactamente ao apoio financeiro que figurava na página 659 do orçamento geral definitivo para o exercício de 1992. Esta situação era fortemente propícia a promover o sistema fraudulento criado por G. Tzoanos, que consistia em fornecer apoios financeiros em troca de comissões.

80 No que diz respeito ao nono parágrafo, alínea b), da decisão impugnada, relativo ao carácter irregular da selecção do projecto Ecodata por G. Tzoanos, a Comissão salienta que, embora seja verdade que a IPK não podia tomar ela própria a decisão atribuição, podia, todavia, manipulá-la ao aceitar, no âmbito de um acordo prévio imposto por este funcionário competente, colaborar com a 01-Pliroforiki. Só este acordo prévio pode explicar que G. Tzoanos tenha escolhido a proposta da IPK de entre 301 propostas apresentadas em resposta ao convite, das quais só 25 podiam ser seleccionadas, tanto mais que G. Tzoanos estava consciente de que o projecto da Studienkreis, que já tinha sido financiado pela Comunidade, era muito semelhante ao projecto Ecodata. De qualquer modo, a IPK não apresenta outra explicação convincente a este respeito.

81 No que diz respeito ao nono parágrafo, alínea c), da decisão impugnada, que se refere ao montante irrealista de 600 000 ecus de apoio financeiro pedido pela IPK, que

representava 30% da dotação global de 2 milhões ecus prevista para um total de 25 projectos, a Comissão refere que se trata de um indício claro do facto de que o processo foi previamente acordado. Com efeito, um pedido desta natureza, que tinha por objecto um terço do montante global da dotação, era extremamente raro para um único projecto.

82 No que diz respeito ao nono parágrafo, alínea d), da decisão impugnada, a Comissão salienta que só um convite prévio de G. Tzoanos dirigido à IPK poderia explicar o facto de esta ter apresentado o seu pedido de apoio financeiro, cujo conteúdo não preenchia os critérios objectivos de atribuição publicados e cujo montante proposto era manifestamente desproporcionado em relação ao pacote global do programa de subvenção em causa. Com efeito, sendo a elaboração de um pedido de apoio financeiro morosa e dispendiosa, nenhum operador prudente teria procedido desta forma sem a perspectiva de sucesso. A IPK não opôs nenhum argumento credível a estes indícios, sendo as suas tentativas de explicação abstractas, irrealistas e contraditórias.

83 No que diz respeito ao nono parágrafo, alínea e), da decisão impugnada, que se refere nomeadamente ao depoimento de F. Franck, a Comissão rejeita a tese da IPK de que F. Franck não trabalhava para esta empresa em Bruxelas. Este último criou, nesta cidade, a pedido de R. Freitag, a sociedade ETIC Headquarters Bruxelles, que tinha por objecto estabelecer e desenvolver contactos com as instituições comunitárias. Foi neste contexto que F. Franck se encontrou com G. Tzoanos e tomou conhecimento do projecto Ecodata. Assim, F. Franck figurou entre os peritos da IPK no pedido de apoio financeiro a esse projecto. Por conseguinte, o seu depoimento era determinante para demonstrar os factos, razão pela qual a IPK se esforçava por destruir a sua credibilidade.

84 No que diz respeito ao nono parágrafo, alínea f), da decisão impugnada, segundo o qual G. Tzoanos forçou a IPK a aceitar três parceiros de projecto escolhidos por ele antes da decisão de atribuição, a Comissão contesta a alegação da IPK segundo a qual a 01-Pliroforiki tomou a iniciativa de apresentar um ante-projecto à IPK. A descrição dos factos pela IPK é contrariada pelas declarações de F. Franck e de

Bausch, compatíveis entre elas e ambas credíveis, bem como pela telecópia enviada em 31 de Março de 1993 a H. von Moltke por R. Freitag, segundo a qual a IPK estava na origem do projecto Ecodata e tinha escolhido os seus parceiros.

85 Quanto ao nono parágrafo, alínea g), da decisão impugnada, segundo o qual, nomeadamente, durante todo o procedimento, a IPK não denunciou aos quadros hierárquicos da Comissão o comportamento fraudulento de G. Tzoanos, a Comissão defende que esta omissão constitui um indício evidente, ou mesmo a única explicação plausível, da colusão entre G. Tzoanos e R. Freitag aquando da adopção da decisão de atribuição. Com efeito, ao apresentar queixa aos superiores hierárquicos de G. Tzoanos, a IPK teria corrido o risco que fosse revelado o desenrolar real dos factos e, portanto, de perder o apoio financeiro controvertido. No que diz respeito ao alegado pedido da IPK de uma reunião confidencial com H. von Moltke sem a presença de G. Tzoanos, a Comissão acrescenta que teria sido suficiente que a IPK lhe telefonasse.

86 No que diz respeito ao nono parágrafo, alínea h), da decisão impugnada, segundo o qual G. Tzoanos manipulou o projecto Ecodata antes de este ter sido apresentado à Comissão e recomendou a 01-Pliroforiki como parceiro, a Comissão precisa que, durante uma conversa telefónica com H. von Moltke, em Março de 1993, R. Freitag declarou que tinha falado com G. Tzoanos, durante a fase de preparação entre Abril e Junho de 1992, acerca dos países e das empresas a integrar no referido projecto, o que esteve na origem da recomendação de G. Tzoanos no sentido de escolher a 01-Pliroforiki. Todavia, esta declaração contraria a alegação reiterada pela IPK de que a ideia do projecto Ecodata provinha da 01-Pliroforiki. Além disso, esta declaração de R. Freitag prova, em si mesma, a colaboração colusiva entre G. Tzoanos e a IPK.

87 No que diz respeito ao nono parágrafo, alínea i), da decisão impugnada, segundo o qual a IPK prestou falsas declarações, contrariadas pelas actas do interrogatório de G. Tzoanos pela polícia belga, ao indicar numa telecópia de 31 de Março de 1993 enviada a H. von Moltke que nem R. Freitag nem os seus colaboradores tinham tido contactos

com G. Tzoanos durante a fase de preparação do projecto Ecodata, a Comissão precisa que estas falsas declarações, cuja falsidade resulta de diversos documentos dos autos, constitui um indício suplementar da colusão entre G. Tzoanos e a IPK. A Comissão acrescenta que a defesa da IPK a este respeito não é de modo algum clara, tanto mais que não nega a existência de contactos entre R. Freitag e/ou F. Franck e G. Tzoanos durante o período que precedeu a apresentação do projecto Ecodata à Comissão.

88 No que diz respeito ao nono parágrafo, alínea j), da decisão impugnada, segundo o qual, em Novembro de 1992, se realizou uma reunião entre G. Tzoanos, a 01-Plirofo-riki e a IPK, a Comissão precisa que o facto, evocado pela IPK, de a referida reunião ter tido lugar após a adopção da decisão de atribuição não é susceptível de pôr em causa a sua qualidade de indício da colusão alegada, na medida em que a tentativa de ingerência de G. Tzoanos em relação à repartição das tarefas e dos fundos durante esta reunião corresponde ao que tinha sido acordado previamente.

89 Quanto ao nono parágrafo, alínea k), da decisão impugnada, segundo o qual a contratação da Senhora Sapountzaki, noiva e futura esposa de G. Tzoanos, na qualidade de representante da ETIC confirma a antiguidade e o carácter estreito das relações entre R. Freitag e G. Tzoanos, a Comissão recorda que a IPK conhecia desde longa data a venalidade de G. Tzoanos, o que torna não credível a sua afirmação de que apenas se dirigiu a este último na sua qualidade de chefe de unidade da Comissão com vista a obter uma recomendação.

90 A Comissão contesta que os elementos apresentados pela IPK (v. n.º 67 *supra*) sejam susceptíveis de pôr em causa os indícios que demonstram a colusão. É o caso da inexistência de processos penais contra R. Freitag. Esta circunstância não se opõe à intervenção da Comissão caso existam indícios de colusão suficientes (conclusões do advogado-geral J. Mischo no acórdão IPK-München e Comissão, já referido no n.º 28 *supra*, n.º 101).

91 O mesmo se passa com os inquéritos internos da Comissão relativos a G. Tzoanos. Para além do facto de a IPK não ter precisado a que inquéritos se refere nem em que medida estes inquéritos são susceptíveis de a ilibar, a Comissão defende que o processo penal belga contra G. Tzoanos ainda está pendente e, por conseguinte, é susceptível de fornecer novas informações. Os inquéritos internos da Comissão apenas foram encerrados provisoriamente. Além disso, a IPK cita de forma truncada o acórdão IPK-München/Comissão, já referido no n.º 23 *supra* (n.ºs 75 e 85) que, na realidade, não contém nenhum elemento em apoio do seu argumento.

92 Quanto à queixa apresentada pela IPK, a Comissão sublinha que a referida queixa, da qual a IPK não apresentou cópia, foi dirigida contra H. von Moltke, e não contra G. Tzoanos. Deste modo, a IPK tentou direccionar as suspeitas existentes a respeito de G. Tzoanos contra H. von Moltke, e as que pesavam sobre 01-Pliroforiki para a Studienkreis. Por conseguinte, a queixa da IPK constitui, pelo contrário, um indício complementar da colusão.

93 No que diz respeito à resistência da IPK à pressão exercida por G. Tzoanos, a Comissão alega que esta resistência, que teve lugar apenas após a decisão de atribuição do apoio financeiro controvertido, não permite concluir que não existiu colusão antes da referida decisão.

94 Por fim, no que se refere à utilização de capitais próprios da IPK na execução do projecto Ecodata, a Comissão defende que esta utilização era uma condição necessária para obter o co-financiamento da Comissão.

— Quanto ao primeiro fundamento, relativo ao facto de as condições necessárias para anular uma decisão que atribui um apoio financeiro não se encontrarem preenchidas

95 A título principal, a IPK defende que as condições relevantes, regidas pelo Regulamento n.º 2988/95, da anulação retroactiva de uma decisão de atribuição de fundos comunitários não se encontram preenchidas no caso em apreço. A decisão impugnada viola, designadamente, o Regulamento n.º 2988/95 na medida em que a decisão de atribuição não assenta numa irregularidade na acepção deste regulamento. A título subsidiário, a IPK alega que, de qualquer modo, uma vez que o prazo na acepção do artigo 3.º do mesmo regulamento prescreveu, a Comissão não podia adoptar a decisão impugnada.

96 Segundo a IPK, como resulta do terceiro e do quarto considerandos do Regulamento n.º 2988/95, este regulamento é aplicável a todos os domínios da política comunitária e, por conseguinte, igualmente à recuperação de fundos comunitários pelos órgãos das Comunidades. Resulta da economia e do objecto do referido regulamento que o seu âmbito de aplicação pode ser alargado às medidas adoptadas pela Comissão desde que os interesses financeiros das Comunidades se encontrem em jogo, quer se trate da administração centralizada ou descentralizada do direito comunitário. Além disso, no caso em apreço, como foi confirmado pela jurisprudência, o referido regulamento é aplicável a título retroactivo e independentemente do facto de a atribuição do apoio financeiro em causa ter tido lugar antes da sua entrada em vigor.

97 A IPK defende que a constatação de uma irregularidade na acepção do artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2988/95, a saber, no caso em apreço, a ilegalidade da decisão de atribuição, constitui a condição prévia à retirada da vantagem em aplicação do artigo 4.º, n.º 1, do mesmo regulamento. Ora, a decisão de atribuição beneficia de uma presunção de legalidade e a Comissão não apresentou prova, que lhe incumbe, da sua ilegalidade em razão, nomeadamente, da alegada colusão invocada na decisão impugnada.

98 A este respeito, a IPK contesta a materialidade da colusão alegada pela Comissão na decisão impugnada (v. n.os 33 e 52 a 67 *supra*). Além disso, a Comissão não tomou em conta os diversos elementos que demonstram a inexistência de colusão (v. n.º 67 *supra*).

99 De qualquer modo, mesmo admitindo que existe uma irregularidade na acepção do artigo 1.º, n.º 2, e do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95, a IPK considera que a prescrição prevista no artigo 3.º, n.º 1, do referido regulamento obsta à retirada da decisão de atribuição pela decisão impugnada. A este respeito, ao invés do alegado pela Comissão, a prescrição é aplicável não apenas às sanções como também às medidas administrativas, como é confirmado pela jurisprudência.

100 Com efeito, a IPK defende que o prazo de prescrição quadrienal, que começou a contar a partir da data em que a irregularidade foi cometida, expirou aquando da adopção da decisão impugnada, em 13 de Maio de 2005, na medida em que a colusão alegada teve lugar antes da decisão de atribuição, adoptada em 4 de Agosto de 1992. A este respeito, a IPK contesta a existência de uma infracção continuada ou repetida, materializada, segundo a Comissão, na violação do alegado dever de informação e de lealdade que incumbe a todo o beneficiário de um apoio comunitário. Aceitar esta tese implica que o prazo de prescrição do artigo 3.º do Regulamento n.º 2988/95 nunca começaria a contar na medida em que o referido dever de informação e de lealdade é aplicável a qualquer irregularidade. De resto, a IPK alega que a Comissão fundou a sua acusação relativa à colusão em factos dos quais tinha conhecimento desde 1996, de modo que os poderia ter invocado desde longa data no quadro de uma nova decisão relativa à anulação da decisão de atribuição. Não tendo a Comissão procedido nestes termos, a IPK tinha direito, mais de onze anos após a execução bem sucedida do projecto Ecodata, ao restabelecimento da segurança jurídica.

101 Por outro lado, o prazo de prescrição não foi interrompido no caso em apreço. A IPK salienta que, com efeito, por um lado, a decisão de recusa de 3 de Agosto de 1994,

para além de não ter por fundamento a acusação relativa à colusão, não tinha o mesmo objecto da decisão impugnada, visto que se limitava a recusar o pagamento da segunda parte do apoio financeiro, e que, por outro lado, não constituía um acto de que tenha sido dado conhecimento à IPK para instruir ou instaurar um procedimento por irregularidade na acepção do artigo 3, n.º 1, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 2988/95. Além disso, segundo a IPK, a acusação relativa à colusão suscitada pela primeira vez pela Comissão no âmbito do processo T-331/94, na fase das suas observações após a devolução do processo pelo Tribunal de Justiça ao Tribunal Geral, é extemporânea, sem objecto do litígio e, por conseguinte, inadmissível (acórdão IPK-München/Comissão, já referido no n.º 23 *supra*, n.º 90). Assim, o prazo de prescrição também não foi interrompido no âmbito do processo T-331/94.

102 Segundo a IPK, mesmo que se considere que o prazo de prescrição foi interrompido, o prazo máximo de oito anos previsto no artigo 3.º, n.º 1, quarto parágrafo, do Regulamento n.º 2988/95 expirou na data da adopção da decisão impugnada, uma vez que a Comissão não aplicou uma sanção nem suspendeu o procedimento administrativo.

103 A título subsidiário, a IPK considera que, caso o Regulamento n.º 2988/95 não seja aplicável – não obstante a sua natureza de *lex specialis* – sendo aplicáveis os princípios gerais, as condições estritas às quais está sujeita a retirada retroactiva de um acto administrativo ilegal não se encontram preenchidas no caso em apreço.

104 No que diz respeito à referência efectuada pela Comissão ao artigo 119.º, n.º 2, e ao artigo 72.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro, a IPK contrapõe que a questão de saber se o apoio financeiro em causa constitui uma subvenção na acepção do título VI do Regulamento Financeiro pode permanecer em aberto. O artigo 119.º, n.º 2, do mesmo regulamento não constitui uma base jurídica suficiente, em si mesmo, para a retirada da decisão de atribuição, prevendo o seu teor a adopção de normas de execução para este efeito. Ora, nem a exposição de motivos da decisão impugnada nem a contestação da Comissão enunciam as normas de execução nas quais a retirada da decisão de atribuição se poderia fundar. De qualquer modo, o artigo 72.º do Regulamento Financeiro não constitui essa norma de execução. A tal acresce que, visto a decisão impugnada não ter tido por objectivo uma suspensão, redução ou supressão da subvenção

na acepção do artigo 119.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro, esta medida exige a adopção de uma ordem de reembolso distinta. Por fim, não existindo uma disposição de direito derivado que o concretize, o adágio jurídico *fraus omnia corrumpit* também não constitui uma base jurídica para a anulação de uma decisão de atribuição de um apoio financeiro.

105 A Comissão considera que, na medida em que a IPK recebeu o apoio financeiro em causa directamente do orçamento geral das Comunidades Europeias, o reembolso do referido apoio é regulado pelo título VI (subvenções) do Regulamento Financeiro. Apesar de este título não conter uma norma explícita que vise o caso de uma subvenção atribuída na sequência de uma colusão, o artigo 119.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro deve, tendo em conta o princípio *fraus omnia corrumpit* e o facto de que a extorsão de uma subvenção por meio de fraude está abrangida por uma proibição elementar, ser interpretado de forma extensiva e considerado como constituindo a base jurídica da decisão impugnada. A execução técnica do reembolso é regulada pelo artigo 72.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro.

106 A este respeito, não se encontra prevista qualquer prescrição e as disposições do Regulamento n.º 2988/95 em matéria de prescrição não são aplicáveis por analogia. Em resposta a questões do Tribunal Geral, a Comissão reconheceu, todavia, tanto por escrito como na audiência, que, admitindo que a regra de prescrição prevista no artigo 3.º, n.º 1, do mesmo regulamento é aplicável – o que não acontece na medida em que o referido regulamento não constitui a base jurídica da decisão impugnada –, deveria admitir-se a sua aplicação retroactiva ao caso em apreço à luz da jurisprudência pertinente, o que fez o Tribunal fez constar da acta da audiência. Além disso, a Comissão precisou na audiência que, de qualquer modo, como foi reconhecido pela jurisprudência, a obrigação de reembolso da IPK constitui a simples consequência do facto de ter obtido abusivamente uma vantagem financeira, sem que o pedido de

reembolso tenha de assentar numa base jurídica de direito primário ou secundário, como previsto no artigo 4.º do Regulamento n.º 2988/95.

107 A título subsidiário, a Comissão defende que a decisão impugnada se justifica igualmente à luz do Regulamento n.º 2988/95, nomeadamente em aplicação do seu artigo 1.º, n.º 2, do seu artigo 4.º, n.º 1, e do seu artigo 7.º, bem como dos artigos 2.º e 3.º do Protocolo da Convenção relativa à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias que regulam a corrupção passiva e activa, cujos critérios se encontram preenchidos no caso em apreço. Com efeito, G. Tzoanos concedeu um tratamento preferencial à IPK ao atribuir-lhe o apoio financeiro controvertido sem convite para apresentação de propostas expresso, em contrapartida da participação da 01-Pliroforiki no projecto Ecodata gerido pela IPK. A este respeito, a circunstância, alegada pela IPK, de não ter ela própria cometido directamente a fraude, não é pertinente, dado que, segundo o artigo 7.º do Regulamento n.º 2988/95, as medidas administrativas podem ser igualmente aplicáveis às pessoas que participaram na irregularidade. No caso em apreço, existem diversos elementos que parecem indicar que os actos da IPK são constitutivos de uma corrupção activa, na medida em que, para obter o apoio financeiro controvertido, aceitou constituir a equipa do projecto Ecodata nos termos pretendidos por G. Tzoanos, no interesse pessoal deste último. Do mesmo modo, a IPK concedeu um mandato à sociedade Lex Group pouco tempo antes da decisão de atribuição, o que era igualmente susceptível de beneficiar G. Tzoanos.

108 Em conformidade com as suas próprias indicações no âmbito do primeiro processo contencioso, quando G. Tzoanos exigiu abertamente que a 01-Pliroforiki recebesse grande parte do apoio financeiro controvertido, a IPK deveria ter-se apercebido do facto de que só tinha obtido o referido apoio financeiro caso, em contrapartida, aceitasse realizar o projecto Ecodata com a 01-Pliroforiki. Foi, o mais tardar, a partir do momento em que a IPK tentou executar ela própria este projecto que participou deliberadamente numa irregularidade. A Comissão precisa que a IPK conhecia há anos o carácter venal de G. Tzoanos e, desde o início, a ilegalidade da atribuição do

apoio financeiro controvertido. A recusa posterior da IPK de respeitar o seu acordo colusório celebrado com G. Tzoanos não pode eliminar a ilegalidade da decisão de atribuição.

109 Além disso, segundo a Comissão, a decisão de atribuição, que é o resultado desta colusão, era susceptível de lesar os interesses financeiros das Comunidades. Sem esta colusão, o apoio financeiro teria sido atribuído de forma transparente e poderia ter conduzido a uma melhor utilização dos fundos controvertidos. A Comissão recorda que, segundo as palavras da IPK, a 01-Pliroforiki não tinha particular experiência no sector do turismo nem em matéria de bases de dados ambientais e que, caso não tivesse sido integrada pela IPK na equipa do projecto Ecodata, não teria obtido o apoio financeiro controvertido. Em contrapartida, a proposta da IPK não teria sido aceite por G. Tzoanos sem a participação da 01-Pliroforiki. Por fim, o fracasso do projecto Ecodata confirmou a ineficácia da atribuição do apoio financeiro controvertido.

110 Segundo a Comissão, o prazo de prescrição previsto no artigo 3.º do Regulamento n.º 2988/95 não obsta à adopção da decisão impugnada. Partindo do pressuposto de que o referido regulamento é aplicável, esta decisão tem por objectivo a retirada de uma vantagem indevidamente obtida na acepção do artigo 4.º do Regulamento n.º 2988/95, e não uma sanção administrativa. Ora, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, quarto parágrafo, e n.º 2, do referido regulamento, e não obstante a jurisprudência vaga que pode indicar o contrário, a prescrição é aplicável apenas às sanções administrativas.

111 Além disso, o prazo de prescrição ainda não tinha começado a contar dado que, ao continuar a negar o acordo colusório celebrado com G. Tzoanos, a IPK continuava a violar o seu dever de informação e de lealdade em relação à Comissão resultante da atribuição do apoio financeiro controvertido, de modo que a irregularidade cometida por ela ainda não tinha terminado na acepção do artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 2988/95.

112 A Comissão alega que, de qualquer modo, o prazo de prescrição foi interrompido pela decisão de recusa de 3 de Agosto de 1994, adoptada antes da expiração do referido prazo, até 29 de Abril de 2004, data do acórdão do Tribunal de Justiça que pôs termo ao primeiro processo contencioso. No que se refere ao prazo máximo de prescrição de oito anos previsto no artigo 3.º, n.º 1, quarto parágrafo, do Regulamento n.º 2988/95, a Comissão rejeita a argumentação da IPK e precisa que o conceito de «sanção» abrange igualmente os «actos» visados pelo artigo 4.º do mesmo regulamento, de modo que qualquer sanção ou medida na acepção do referido artigo é susceptível de interromper este prazo de prescrição. Por conseguinte, a decisão de recusa de 3 de Agosto de 1994 também interrompeu, ou invalidou mesmo, este prazo. A Comissão acrescenta que o efeito retroactivo do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 exigia essa abordagem coerente, mesmo que a decisão de recusa de 3 de Agosto de 1994 não tivesse por fundamento o artigo 4.º do referido regulamento. A abordagem contrária seria «absurda» na medida em que obrigaria a Comissão a adoptar, durante o processo contencioso contra essa decisão, uma nova decisão «a título preventivo» exclusivamente com a finalidade de interromper o prazo de prescrição. Por fim, devido à adopção da decisão de recusa de 3 de Agosto de 1994, os diferentes actos suspensivos referidos no artigo 3.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 2988/95 não são determinantes.

113 A Comissão acrescenta que a decisão de recusa de 3 de Agosto de 1994 e a decisão impugnada se referem a irregularidades relativas a um único e mesmo apoio financeiro. A tal acresce que estas irregularidades se encontram estreitamente ligadas entre elas, dado que a má execução do projecto Ecodata se deve amplamente à colusão. Recorda que suscitou esta questão em tempo útil no quadro do primeiro processo contencioso. Nada impedia a Comissão de fundar a decisão impugnada nas razões invocadas nessa ocasião.

114 Em resposta a uma questão escrita do Tribunal Geral, a Comissão salientou, por fim, que não tomou qualquer medida destinada a suspender o procedimento administrativo na acepção do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95, encontrando-se essa suspensão prevista, de qualquer modo, somente em caso de aplicação de sanções pecuniárias, o que não corresponde ao caso em apreço.

Apreciação do Tribunal Geral

— Quanto ao âmbito de aplicação *ratione materiae* do Regulamento n.º 2988/95

115 Importa recordar que, segundo a IPK, o Regulamento n.º 2988/95 é aplicável ao caso em apreço. A decisão impugnada viola, por um lado, o artigo 4.º do referido regulamento devido à inexistência de qualquer irregularidade imputável à IPK e, por outro, o artigo 3.º, n.º 1, deste regulamento em razão da prescrição dos procedimentos relativos a esta pretensa irregularidade. Em contrapartida, a Comissão contesta, a título principal, que o caso em apreço deve ser apreciado à luz das disposições do Regulamento n.º 2988/95, sendo a base jurídica da decisão impugnada, nomeadamente, o artigo 119.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro, lido à luz do princípio *fraus omnia corrumpit*, e não o artigo 4.º do Regulamento n.º 2988/95. Assim, o artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 relativo à prescrição também não é aplicável.

116 No que se refere à questão de saber se o caso em apreço está abrangido pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 2988/95 e, nomeadamente, se o artigo 4.º do referido regulamento constitui a base jurídica pertinente da decisão impugnada, importa recordar, em primeiro lugar, que esta decisão, que visa revogar a decisão de atribuição, não menciona qualquer disposição de direito primário ou secundário susceptível de constituir o seu fundamento jurídico.

117 Ora, decorre de jurisprudência bem assente que a obrigação de restituir uma vantagem indevidamente recebida através de uma prática irregular não viola o princípio

da legalidade. Com efeito, essa obrigação não constitui uma sanção, mas antes a simples consequência da constatação de que as condições exigidas para a obtenção da vantagem resultante da regulamentação comunitária foram criadas artificialmente, fazendo com que seja indevida a vantagem concedida e justificando, assim, a obrigação de a restituir (v., neste sentido, acórdãos do Tribunal de Justiça de 14 de Dezembro de 2000, Emsland-Stärke, C-110/99, Colect., p. I-11569, n.º 56, e de 4 de Junho de 2009, Pometon, C-158/08, Colect., p. I-4695, n.º 28). Assim, contrariamente às sanções administrativas que exigem uma base jurídica específica diferente da regulamentação geral prevista no Regulamento n.º 2988/95 (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de Março de 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening, C-383/06 a C-385/06, Colect., p. I-1561, n.º 39; conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo SGS Belgium e o., C-367/09, Colect., p. I-10761, n.ºs 33 a 49), as disposições previstas no artigo 4.º, n.ºs 1 a 3, lido em conjugação com o artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, do mesmo regulamento devem ser consideradas uma base jurídica pertinente e suficiente para qualquer medida que vise retirar uma vantagem indevidamente obtida através de uma irregularidade e, portanto, para revogar a decisão que atribui esta vantagem.

118 Com efeito, por força do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95, qualquer irregularidade tem como consequência, regra geral, a retirada da vantagem indevidamente obtida, nomeadamente, através da obrigação de pagar os montantes em dívida ou de reembolsar os montantes indevidamente recebidos. Do mesmo modo, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 3, deste regulamento, os actos relativamente aos quais se prove terem por fim obter uma vantagem contrária aos objectivos do direito comunitário aplicável nas circunstâncias, criando artificialmente as condições necessárias à obtenção dessa vantagem, têm como consequência, consoante o caso, quer a não obtenção da vantagem quer a sua retirada. Além disso, resulta do artigo 1.º, n.º 1, lido em conjugação com o artigo 4.º, n.º 4, do referido regulamento que as medidas destinadas a retirar uma vantagem indevidamente obtida através de uma irregularidade não são consideradas sanções. Por fim, foi reconhecido em jurisprudência bem assente que, de qualquer modo, mesmo em caso de inexistência de uma disposição específica para este efeito, decorre dos princípios gerais de direito comunitário que a administração pode, em princípio, retirar, com efeito retroactivo, um acto administrativo favorável adoptado ilegalmente (v., neste sentido, acórdão do Tribunal Geral de 20 de Novembro de 2002, Lagardère e Canal+/Comissão, T-251/00, Colect., p. II-4825, n.ºs 138 a 140 e jurisprudência aí citada), princípios gerais que, nomeadamente o artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95, se limita a aplicar ao nível do direito secundário.

119 Nestas condições, há que afastar o argumento principal da Comissão de que a decisão impugnada, que visa precisamente retirar a decisão de atribuição pelo facto de a IPK ter obtido irregularmente o apoio financeiro controvertido devido à existência de um acordo colusório com o funcionário competente, G. Tzoanos, não está abrangido pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 2988/95. Assim, constituindo as disposições pertinentes do referido regulamento uma base jurídica específica da decisão impugnada, não há necessidade de apreciar se esta decisão assenta, de forma implícita, no artigo 119.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro, no princípio *fraus omnia corrumpit* ou noutra norma de direito comunitário.

120 Por conseguinte, importa examinar se a Comissão podia concluir pela existência de uma irregularidade imputável a IPK.

– Quanto ao conceito de irregularidade na acepção do artigo 4.º, n.ºs 1 a 3, lido em conjugação com o artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 2988/95

121 Nos termos do artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2988/95, constitui uma irregularidade qualquer violação de uma disposição de direito comunitário que resulte de um acto ou de uma omissão de um agente económico que tenha ou possa ter por efeito lesar o orçamento geral das Comunidades.

122 Como resulta do artigo 109.º, n.º 1, do Regulamento Financeiro, a atribuição de subvenções está sujeita, designadamente, aos princípios da transparência e da igualdade de tratamento, o que pressupõe que, tendo em conta o orçamento limitado disponível para financiar essas subvenções, os potenciais requerentes de apoio financeiro sejam tratados de maneira equitativa no que diz respeito, por um lado, à comunicação, no convite para apresentação de propostas, de informações pertinentes sobre os critérios de selecção dos projectos a apresentar e, por outro, à avaliação comparativa dos referidos projectos que conduz à sua selecção e à atribuição da subvenção. Esta disposição é, por conseguinte, uma expressão do princípio geral da igualdade de tratamento (acórdãos do Tribunal de Justiça de 19 de Outubro de 1977, Ruckdeschel e o., 117/76

e 16/77, Recueil, p. 1753, n.º 7, Colect. 1977, p. 619, e de 13 de Dezembro de 1984, Sermide, 106/83, Recueil, p. 4209, n.º 28), cuja importância particular foi sublinhada no sector vizinho da adjudicação de contratos público (acórdãos do Tribunal de Justiça de 27 de Novembro de 2001, Lombardini e Mantovani, C-285/99 e C-286/99, Colect., p. I-9233, n.º 37, e de 19 de Junho de 2003, GAT, C-315/01, Colect., p. I-6351, n.º 73), nomeadamente no que se refere ao dever de a entidade adjudicante respeitar a igualdade de oportunidades de todos os proponentes (v. acórdão do Tribunal Geral de 17 de Março de 2005, AFCon Management Consultants e o./Comissão, T-160/03, Colect., p. II-981, n.º 75 e jurisprudência aí citada).

123 Tendo em conta o carácter fundamental dos princípios da transparência e da igualdade de tratamento, o Tribunal Geral considera que estes são aplicáveis *mutatis mutandis* ao procedimento de atribuição de subvenções a cargo do orçamento comunitário (v., neste sentido, acórdão do Tribunal Geral de 13 de Março de 2003, José Martí Peix/Comissão, T-125/01, Colect., p. II-865, n.º 113), independentemente do facto de o Regulamento Financeiro, de 21 de Dezembro de 1977, aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias (JO L 356, p. 1), aplicável aos factos à data da adopção da decisão de atribuição, ainda não fazer uma referência expressa aos referidos princípios.

124 Com efeito, em matéria orçamental, enquanto corolário do princípio da igualdade de tratamento, a obrigação de transparência destina-se essencialmente a garantir a ausência de risco de favoritismo e de arbitrariedade por parte da entidade adjudicante. Implica que todas as condições e modalidades do processo de atribuição sejam formuladas de forma clara, precisa e unívoca, nomeadamente, no convite para apresentação de propostas. Assim, todas as informações pertinentes para a boa compreensão do convite para apresentação de propostas devem ser postas, logo que possível, à disposição de todos os operadores que tenham um interesse potencial em participar num processo de atribuição de subvenções, de forma a permitir, por um lado, que todos os proponentes razoavelmente informados e normalmente diligentes possam compreender o seu alcance exacto e interpretá-las da mesma maneira e, por outro, que a autoridade orçamental possa verificar efectivamente se os projectos propostos correspondem aos critérios de selecção e de atribuição previamente publicados (v.,

neste sentido e por analogia, acórdão do Tribunal Geral de 12 de Março de 2008, Evropaïki Dynamiki/Comissão, T-345/03, Colect., p. II-341, n.os 142 a 145).

125 Nestes termos, qualquer violação da igualdade de oportunidades e do princípio da transparência constitui uma irregularidade que vicia o procedimento de atribuição (v., neste sentido e por analogia, acórdão Evropaïki Dynamiki/Comissão, já referido no n.º 124 *supra*, n.º 147).

126 Assim, a obtenção de um apoio financeiro proveniente do orçamento geral das Comunidades, como o apoio financeiro controvertido, através de um comportamento colusivo, manifestamente contrário às condições vinculativas que regulam a atribuição desses apoios, entre o requerente do apoio financeiro e o funcionário responsável pela preparação do convite para apresentação de propostas e pela avaliação e selecção do projecto a financiar, constitui uma irregularidade na acepção do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95, não sendo necessário apreciar se o comportamento preenche igualmente os critérios da corrupção activa ou passiva ou de uma infracção a outra norma de natureza penal. A este respeito, importa recordar que a Comissão acusa a IPK de ter obtido de maneira irregular, a saber, através de um acordo colusório com G. Tzoanos, funcionário responsável pela gestão da linha orçamental destinada ao financiamento de projectos no domínio do turismo e do ambiente, das informações confidenciais sobre o procedimento a seguir para ter a garantia de obter o apoio financeiro controvertido.

127 Por conseguinte, há que examinar se os elementos de prova apresentados pela Comissão são susceptíveis de demonstrar a irregularidade imputada.

— Quanto à prova da irregularidade

128 No caso em apreço, a Comissão, a quem compete o ónus da prova, apresentou tanto na decisão impugnada como nos seus articulados, no decurso do processo, um conjunto de elementos de prova, cuja veracidade não foi contestada enquanto tal pela IPK, para demonstrar que esta última participou activamente num acordo colusório com G. Tzoanos que tinha por objecto a obtenção irregular do apoio financeiro controvertido.

129 Assim, em primeiro lugar, é pacífico que o orçamento geral definitivo para o exercício de 1992, que continha um total de 1575 páginas, enunciava numa única frase, no último parágrafo da página 659, que «[u]m montante de, no mínimo 530 000 ecus [seria utilizado] como apoio da rede de informação sobre os projectos de turismo "ecológico" na Europa». O convite para apresentação de propostas com o objectivo de apoiar projectos no domínio do turismo e do ambiente não visava, todavia, concretamente, o estabelecimento de uma rede de informação sobre os projectos de turismo ecológico na Europa, limitando-se antes a constatar, em termos gerais, que «[a] Comissão prev[ia] destinar 2 milhões de ecus a este programa» e que «[c]erca de 25 projectos serão seleccionados entre as propostas recebidas» e elegíveis para um apoio financeiro da Comunidade até um máximo de 60 % dos custos. Além disso, os critérios de selecção previstos no ponto D do convite para apresentação de propostas, que concretizava os temas de projectos aos quais seria dada prioridade, não se referiam ao estabelecimento dessa rede de informação, ou de uma base de dados como a que foi proposta no projecto Ecodata. G. Tzoanos, enquanto funcionário responsável pela preparação do convite para apresentação de propostas, era manifestamente capaz de estabelecer esta relação com o orçamento geral definitivo para o exercício de 1992.

130 Daqui o Tribunal Geral deduz que a tese segundo a qual a proposta do projecto Ecodata assentava em informações confidenciais prestadas previa e irregularmente por G. Tzoanos, ou mesmo numa proposta preparada por ele próprio e transmitida, de seguida, à 01-Pliroforiki ou directamente à IPK, é suficientemente plausível e comprovada. Com efeito, como refere a Comissão, só esta tese pode explicar a razão pela

qual a IPK foi o único operador a apresentar um pedido de apoio financeiro para a criação de uma base de dados para projectos de turismo ecológico. Em particular, a Studienkreis, que era um operador com experiência na matéria, não apresentou este pedido, apesar de já ter colaborado com a Comissão no quadro de um projecto similar e, por conseguinte, ter todo o interesse em fazê-lo. É, por conseguinte, muito provável que G. Tzoanos tenha deliberadamente redigido o convite para apresentação de propostas de modo a não revelar abertamente a relação com a última frase da página 659 do orçamento geral definitivo para o exercício de 1992, para assim permitir que a IPK e a 01-Pliroforiki fossem, graças às referidas informações confidenciais, os únicos operadores a propor este projecto.

131 Em segundo lugar, a IPK reconheceu ter sido contactada pela 01-Pliroforiki a propósito de um projecto de uma base de dados para projectos de turismo ecológico e ter apresentado à Comissão, em 22 de Abril de 1992, numa carta com o seu logotipo, um pedido de apoio financeiro para o projecto Ecodata, cujo conteúdo correspondia, no essencial, ao ante-projecto, que tinha sido preparado e lhe tinha sido enviado pela 01 Pliroforiki em 20 de Abril de 1992, isto é, somente dois dias antes da apresentação do referido pedido. A IPK retomou nos mesmos termos a descrição do referido ante-projecto, bem como o montante total do pedido de apoio financeiro proposto, que ascendia a 600 000 ecus, ou seja 60 % dos custos totais de um milhão de ecus. Limitou-se a acrescentar uma prestação complementar sob a epígrafe «recolha de informações» no valor de 250 000 ecus para, desta forma, modificar a repartição dos custos das diferentes prestações propostas. Estes factos contradizem, por conseguinte, claramente, a tese inicial da IPK de que foi ela que elaborou em detalhe o conteúdo da proposta do projecto Ecodata (v. n.º 53 *supra*).

132 Em terceiro lugar, decorre de uma lista apresentada pela Comissão – que retoma as datas de reuniões constantes, nomeadamente, da agenda de G. Tzoanos apreendida pela polícia belga – que R. Freitag e F. Franck se encontraram com G. Tzoanos por diversas ocasiões entre 18 de Março de 1992 e 25 de Novembro de 1992, em particular, pelo menos três vezes antes da apresentação, em 22 de Abril de 1992, do pedido de

apoio financeiro para o projecto Ecodata, a saber em 18 de Março de 1992 (reunião entre R. Freitag e G. Tzoanos), 3 de Abril de 1992 (reunião entre F. Franck e G. Tzoanos) e, 6 de Abril de 1992 (reunião entre R. Freitag e G. Tzoanos). A IPK não contestou estes factos enquanto tais, tendo-se limitado a considerar que, por um lado, estas reuniões não tiveram por objecto o projecto Ecodata e que, por outro, não conhecia, nesta fase, nem a 01-Pliroforiki nem a existência de uma relação entre esta última e G. Tzoanos. Contudo, contrariamente a estes factos provados, numa telecópia enviada a H. von Moltke em 31 de Março de 1993, R. Freitag afirmou, em nome da IPK, não ter tido quaisquer contactos com G. Tzoanos durante a fase de preparação do pedido de apoio financeiro para o projecto Ecodata.

133 Nesta telecópia, R. Freitag explicou, além disso, que a IPK se encontrava activa, há mais de 20 anos, no sector do turismo ecológico, o que a levou a apresentar o projecto Ecodata. No quadro da preparação do referido projecto, a IPK procurou e encontrou parceiros particularmente aptos a cooperar com ela na execução deste projecto, entre os quais a 01-Pliroforiki. Foi nesta base que a IPK elaborou a proposta de execução do projecto Ecodata. Ora, há que concluir que esta última afirmação é contrariada pelos factos enunciados no n.º 131 *supra* que demonstram que, após ter sido contactada pela 01-Pliroforiki, a IPK acordou com esta última uma repartição das tarefas relativas à apresentação do projecto Ecodata e reproduziu, no pedido de apoio financeiro, em papel com o seu logotipo, um ante-projecto que lhe foi essencialmente transmitido pela 01-Pliroforiki em 20 de Abril de 1992.

134 Daqui decorre que a Comissão apresentou prova bastante de que, na sequência da decisão de atribuição, a IPK tentou activamente, através de falsas declarações, esconder aos superiores hierárquicos de G. Tzoanos as circunstâncias efectivas que estiveram na origem da apresentação do pedido de apoio financeiro para o projecto Ecodata.

135 Em quarto lugar, resulta do pedido de apoio financeiro da IPK que F. Franck era um dos peritos nomeados pela IPK para executar o projecto Ecodata. Além disso, a Comissão

apresentou um documento com o logotipo da sociedade ETIC, no qual é anunciada «a presença em Bruxelas da ETIC Headquarters desde Maio de 1992» e figuram os nomes de F. Franck e R. Freitag, por um lado, no local reservado à assinatura dos dois e, por outro, no fundo da página, indicando as suas categorias respectivas de director executivo e de director-geral da mesma sociedade. Além disso, decorre de uma mensagem electrónica de 8 de Setembro de 1993 enviada por R. Freitag a F. Franck que R. Freitag pediu a este último, nomeadamente, para pôr termo a toda a actividade comercial em nome da «ETIC, European Travel Intelligence Center, European Travel Monitor e da IPK» e confirmar por escrito o seu acordo relativamente à liquidação imediata da «ETIC – Headquarter SA Luxembourg». Por fim, numa brochura intitulada «European Travel Monitor n.º 1/1992 – Update», publicada pela ETIC, é feita uma referência, na página 13, na rubrica «News from ETIC», a um novo membro da ETIC em Atenas. Com efeito, a ETIC designou, em Junho de 1992, a Lex Group como seu representante na Grécia, sendo a Senhora Sapountzaki a pessoa de contacto responsável pelos clientes. Ora, é pacífico que, por um lado, a Senhora Sapountzaki era noiva e, posteriormente, esposa de G. Tzoanos e, por outro, a Lex Group era uma sociedade criada por este último e na qual detinha, à época, uma participação de 10 % (acórdão Tzoanos/Comissão, já referido no n.º 72, *supra*, n.º 65). A este respeito, a IPK limita-se, com efeito, a afirmar que não tinha conhecimento destas relações entre a Senhora Sapountzaki e G. Tzoanos e entre este último e o Lex Group.

136 Das considerações expostas nos n.ºs 132 e 135 *supra*, o Tribunal conclui que, contrariamente ao pretendido pela IPK, entre Abril de 1992 e Setembro de 1993, F. Franck tinha relações contratuais e profissionais estreitas com R. Freitag, tanto no âmbito das sociedades «ETIC Headquarters Bruxelas» e «ETIC – Headquarter SA. Luxembourg», como no âmbito das funções de R. Freitag como director e proprietário da IPK, em nome e por conta da qual F. Franck estabeleceu contactos com a Comissão, incluindo no contexto do pedido de apoio financeiro para o projecto Ecodata. Esta constatação é, aliás, corroborada pelo depoimento feito em 26 de Fevereiro de 1996 por G. Tzoanos à polícia belga, no qual confirmou a participação de F. Franck numa reunião relativa ao projecto Ecodata realizada em Novembro de 1992, bem como pela

lista das reuniões entre F. Franck e G. Tzoanos entre 3 de Abril e 9 de Novembro de 1992, que tiveram lugar durante a hora de almoço ou após o horário de trabalho.

137 Nestas circunstâncias, deve ser rejeitada a afirmação da IPK de que F. Franck nunca foi colaborador nem representante da IPK e que agiu sem autorização desta última junto de G. Tzoanos.

138 À luz do conjunto dos elementos factuais precedentes, também deve ser rejeitada a alegação não provada da IPK de que as reuniões entre R. Freitag e/ou F. Franck e G. Tzoanos durante o período compreendido entre a publicação do convite para apresentação de propostas, em 26 de Fevereiro de 1992, e a apresentação por parte da IPK do pedido de apoio financeiro para o projecto Ecodata, em 22 de Abril de 1992, não tiveram por objecto o processo de convite para apresentação de propostas, uma vez que, nesta fase, se tratou de um assunto de grande interesse e de grande actualidade para as duas partes. Esta alegação é tanto menos plausível quanto, paralelamente ou posteriormente a estas reuniões, a IPK estabeleceu contactos com a 01-Pliroforiki – cujos laços com G. Tzoanos nessa época, no quadro de outro projecto, não são contestados (acórdão Tzoanos/Comissão, já referido no n.º 72 *supra*, n.os 213 e 252 a 254), embora a IPK pretenda não ter tido conhecimento destes laços à época – e que estes contactos permitiram a preparação conjunta e a apresentação pela IPK do pedido de apoio financeiro para o projecto Ecodata e, por fim, sob proposta de G. Tzoanos, a decisão de atribuição do benefício do referido projecto. A IPK também não pôs em causa o argumento da Comissão de que a 01-Pliroforiki não teria sido, por si só, elegível para o apoio financeiro controvertido, razão pela qual a IPK foi escolhida como requerente e gestora principal do projecto Ecodata.

139 A IPK contesta sobretudo a veracidade do depoimento efectuado por F. Franck, em 19 de Janeiro de 1996, perante H. von Moltke (director-geral da DG XXIII) e Brumter (assistente do director-geral), nos termos resumidos numa «Nota para o processo», com o logotipo da DG XXIII, cuja autenticidade foi confirmada pela Comissão através da elaboração de uma nota de cobertura, datada de 25 de Janeiro de 1996, assinada

por H. von Moltke. Com efeito, segundo a IPK, F. Franck prestou falsas declarações em detrimento da IPK para lesar R. Freitag. Tendo em conta os factos expostos nos n.os 132 e 135 *supra*, é, todavia, credível a confirmação de F. Franck, nesse depoimento, das suas relações contratuais e profissionais estreitas com R. Freitag durante 1992 e 1993, em particular por intermédio da sociedade «ETIC Headquarters Bruxelles», até ao termo desta relação em Setembro de 1993, por iniciativa de R. Freitag.

140 A IPK rejeita, em particular, as seguintes afirmações de F. Franck, que constituem o fundamento do nono parágrafo, alínea e), da decisão impugnada:

«G. Tzoanos enviou a R. Freitag, que conhecia desde há algum tempo, um documento detalhado com pedidos de [apoios financeiros] que contém uma descrição do projecto [Ecodata] e a repartição do trabalho entre os subcontratantes. O papel de R. Freitag limitou-se a transcrever este texto para papel com o seu logotipo e a enviá-lo à Comissão. Nesse momento, não tinha sido prevista qualquer participação de R. Freitag na execução do projecto. [Em contrapartida], foi prevista uma percentagem de 10 % do volume do projecto (530 000 ecus) em troca da simples apresentação do processo [a] G. Tzoanos. Os restantes 90 % (477 000 ecus) estavam repartidos entre os diferentes subcontratantes, de entre os quais, nomeadamente, a 01-Pliroforiki».

141 O Tribunal considera que a simples constatação de que, no essencial, foi G. Tzoanos e não a 01-Pliroforiki (v. n.º 131 *supra*) quem transmitiu a R. Freitag e/ou à IPK o ante-projecto Ecodata não põe em causa a credibilidade deste depoimento que, de resto, se integra perfeitamente no historial dos factos tal como exposto nos n.os 129 a 139 *supra*. Em particular, coincide com o facto de que, por um lado, G. Tzoanos encontrou R. Freitag e F. Franck por diversas ocasiões durante o processo de convite para apresentação de propostas e antes da apresentação pela IPK do pedido de apoio financeiro para o projecto Ecodata (v. n.º 132 *supra*) e, por outro, nessa época, no âmbito de outro projecto, G. Tzoanos mantinha contactos com a 01-Pliroforiki (acórdão Tzoanos/Comissão, já referido no n.º 72 *supra*, n.os 213 e 252 a 254), cuja participação activa no projecto Ecodata pretendia manifestamente promover. Tendo em

conta estas relações, é, por conseguinte, possível que F. Franck não tenha claramente diferenciado, aquando do seu depoimento em 19 de Janeiro de 1996, os papéis que G. Tzoanos e a 01-Pliroforiki tinham, respectivamente, desempenhado durante o procedimento do convite para apresentação de propostas. Independentemente das considerações precedentes, o facto de a 01-Pliroforiki ter enviado à IPK, em 20 de Abril de 1992, um ante-projecto não exclui o facto de este provir originariamente do próprio G. Tzoanos, o que, tendo em conta o exposto, é, de resto, muito provável.

142 Além disso, no seu depoimento à polícia belga, R. Freitag afirmou que, durante uma reunião que teve lugar em Novembro de 1992 com G. Tzoanos, na qual também participou, nomeadamente, a 01-Pliroforiki – o que foi confirmado pelo próprio G. Tzoanos no seu depoimento às mesmas autoridades –, este último insistiu no sentido de que a 01-Pliroforiki fosse o beneficiário principal do apoio financeiro controvertido e que a IPK apenas recebesse 10 % Apesar de contestar esta versão dos factos no seu próprio depoimento, alegando que foi R. Freitag quem apresentou a proposta de receber uma comissão de 10 % pela gestão do projecto Ecodata, G. Tzoanos confirmou, todavia, o valor de 477 000 ecus que deveriam ser repartidos, em fases diferentes, pelos outros parceiros do referido projecto, incluindo a 01-Pliroforiki. Ora, este valor e esta repartição correspondem exactamente aos evocados no depoimento de F. Franck, cuja participação nesta reunião se encontra igualmente provada (v. n.º 136 *supra*). A este respeito, a IPK limitou-se a contestar o facto de que a repartição prevista dos fundos do apoio financeiro controvertido fosse o resultado de um acordo colusório celebrado entre G Tzoanos e R. Freitag antes da adopção da decisão de atribuição, tese que corresponde à apresentação dos factos por F. Franck. Com efeito, segundo a IPK, na reunião de 24 de Novembro de 1992 é que G. Tzoanos tentou pela primeira vez imiscuir-se na execução do projecto Ecodata, insistindo nessa repartição das tarefas e dos fundos, ao que a IPK se terá oposto.

143 Todavia, o Tribunal considera que, tendo em conta o conjunto dos indícios e das provas apresentadas e apreciadas anteriormente, esta apresentação dos factos pela IPK não é credível nem susceptível de pôr em causa a versão dos factos apresentada por F.

Franck. Assim, é pouco provável que F. Franck tenha prestado falsas declarações com o único objectivo de lesar R. Freitag, tanto mais que a versão dos factos apresentada por ele coincide com o historial apresentado nos n.os 129 a 139 *supra*. Do mesmo modo, a circunstância de a IPK se ter oposto posteriormente à repartição das tarefas e dos fundos no quadro do projecto Ecodata não contraria esta apreciação, na medida em que, como F. Franck afirmou em termos credíveis, contrariamente ao que foi inicialmente acordado com G. Tzoanos, «a certo momento, no Outono de 1992, R. Freitag deixou de concordar em organizar o projecto [Ecodata] nos termos previstos por G. Tzoanos». Com efeito, segundo F. Franck, «[s]endo ele próprio o beneficiário d[o apoio financeiro controvertido], [R. Freitag] considerava que o deveria executar como entendesse» e «considerava que a sua percentagem era demasiado pequena em relação ao risco corrido». A circunstância de a IPK ter alterado a repartição dos custos no pedido de apoio financeiro do projecto Ecodata de modo a propor um serviço complementar de «recolha de informações» (v. n.º 131 *supra*) constitui, assim, um primeiro indício da sua vontade de participar na execução do referido projecto mais intensamente do que tinha sido previsto inicialmente pela 01-Pliroforiki, ou mesmo por G. Tzoanos. Por fim, o facto de, no seu depoimento, F. Franck ter confirmado a tese da IPK segundo a qual, à época, na altura da preparação do pedido de apoio financeiro para o projecto Ecodata, R. Freitag ainda não conhecia a empresa 01-Pliroforiki nem as suas relações com G. Tzoanos, não contraria a tese plausível de que aquele tinha celebrado um acordo colusório com G. Tzoanos para apresentar esse pedido com fundamento num ante-projecto apresentado por esta sociedade, ou mesmo pelo próprio G. Tzoanos, e de que, essa sociedade deveria ter beneficiado, nos termos do referido acordo, da maior parte dos fundos a repartir.

144 Tendo em conta as considerações precedentes, há, por conseguinte, que concluir que a Comissão apresentou elementos de prova suficientes em defesa da sua tese segundo a qual a IPK obteve o apoio financeiro controvertido com a ajuda de um acordo colusório com G. Tzoanos. Esta apreciação não é infirmada pelos «elementos ilibatórios» apresentados pela IPK (v. n.os 67 a 69 *supra*), visto que a existência desse acordo colusório secreto desde Março de 1992 não é contrariada pelo resultado negativo das instruções criminais levadas a cabo a nível nacional contra R. Freitag nem pelas pressões exercidas por H. von Moltke sobre a IPK desde o Verão de 1992 (acórdão

IPK-München/Comissão, já referido no n.º 23 *supra*, n.º 75). Por fim, nestas condições, não é necessário apreciar o valor probatório dos restantes elementos de prova invocados pela Comissão ou levar a cabo medidas de organização do processo ou de instrução, ou mesmo proceder à audição de testemunhas.

145 Por consequência, foi feita prova bastante de que a IPK participou activamente numa irregularidade na acepção do artigo 4.º, n.ºs 1 a 3, lido em conjugação com o artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 2988/95 e que, portanto, a Comissão podia, em princípio, retirar a decisão de atribuição e pedir à IPK o reembolso da primeira parte do apoio financeiro controvertido.

146 Todavia, importa examinar se a prescrição dos procedimentos na acepção do artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 2988/95 se opõe à adopção da decisão impugnada.

— Quanto à prescrição dos procedimentos na acepção do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95

147 No que se refere à questão da aplicabilidade da regra de prescrição prevista no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 ao caso em apreço, importa recordar a jurisprudência que entende que esta regra é aplicável quer às irregularidades que conduzem à aplicação de uma sanção administrativa, na acepção do artigo 5.º deste regulamento, quer às que são alvo de uma medida administrativa, na acepção do artigo 4.º do referido regulamento, medida que tem por objecto a retirada de uma vantagem indevidamente obtida, sem, no entanto, revestir carácter de sanção (v. acórdãos do Tribunal de Justiça de 15 de Janeiro de 2009, Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank, C-281/07, Colect., p. I-91, n.º 18, e de 29 de Janeiro de 2009, Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e o., C-278/07 a C-280/07, Colect., p. I-457, n.º 22 e

jurisprudência aí citada; acórdão do Tribunal Geral de 15 de Outubro de 2008, Le Canne/Comissão, T-375/05, não publicado na Colectânea, n.º 64 e jurisprudência aí citada; v., igualmente, n.º 118 *supra*).

148 O Tribunal de Justiça também declarou que, ao adoptar o Regulamento n.º 2988/95, em particular o seu artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, o legislador comunitário pretendeu instituir uma regra geral de prescrição aplicável na matéria e mediante a qual procurava, por um lado, definir um prazo mínimo aplicado em todos os Estados-Membros, e, por outro, renunciar à possibilidade de recuperar somas indevidamente recebidas do orçamento comunitário, depois de decorrido um período de quatro anos sobre a prática da irregularidade que afectou os pagamentos controvertidos. Daqui resulta que, a partir da data de entrada em vigor do Regulamento n.º 2988/95, qualquer vantagem indevidamente recebida através do orçamento comunitário pode, em princípio, à excepção dos sectores para os quais o legislador comunitário previu um prazo inferior, ser recuperada pelas autoridades competentes dos Estados-Membros no prazo de quatro anos. No que toca ao tipo de vantagens indevidamente obtidas através do orçamento comunitário em virtude de irregularidades cometidas antes da entrada em vigor do Regulamento n.º 2988/95, o Tribunal de Justiça precisou que, mediante a adopção do artigo 3.º, n.º 1, desse regulamento e sem prejuízo do n.º 3 desse artigo, o legislador comunitário definiu, desse modo, uma regra de prescrição geral, com a qual reduziu voluntariamente para quatro anos o período durante o qual as autoridades dos Estados-Membros, actuando em nome e por conta do orçamento comunitário, deveriam recuperar ou deveriam ter recuperado essas vantagens indevidamente obtidas (acórdão Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e o., já referido no n.º 147 *supra*, n.ºs 27 a 29).

149 Daí o Tribunal de Justiça inferiu que, em aplicação do artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 2988/95, qualquer soma indevidamente recebida por um operador em razão de uma irregularidade anterior à entrada em vigor do Regulamento n.º 2988/95 deve, em princípio, ser considerada prescrita na falta de um acto suspensivo adoptado nos quatro anos seguintes à prática de tal irregularidade, acto suspensivo que, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do mesmo regulamento, é entendido como um acto dado a conhecer à pessoa em causa, emanado da

autoridade competente, tendo em vista instruir ou instaurar um procedimento por irregularidade (acórdão Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e o., já referido no n.º 147 *supra*, n.º 32).

150 O Tribunal Geral considera que estes princípios são aplicáveis *mutatis mutandis* quando a medida em causa foi adoptada pela Comissão, nos termos do artigo 4.º, n.ºs 1 a 3, lido em conjugação com o artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 2988/95, uma vez que o referido regulamento constitui uma regulamentação geral que tem como destinatária qualquer autoridade, tanto nacional como comunitária, sujeita às obrigações de boa gestão financeira e de controlo da utilização dos meios orçamentais das Comunidades para os fins previstos, como os que são referidos no terceiro e décimo terceiro considerandos do Regulamento n.º 2988/95.

151 Daqui decorre que o artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 2988/95 é aplicável ao caso em apreço, apesar de os factos que estão na base da obtenção irregular do apoio financeiro controvertido serem anteriores à entrada em vigor do referido regulamento.

152 Todavia, a Comissão defende que, mesmo admitindo que o artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 2988/95 era aplicável, o prazo não tinha prescrito à data da adopção da decisão impugnada. Com efeito, a irregularidade controvertida tem um carácter continuado ou repetido na acepção do segundo parágrafo desta disposição, dado que, contrariamente ao seu dever de informação e de lealdade em relação à Comissão, a IPK negou até esta data ter participado num acordo colusório destinado à obtenção irregular do apoio financeiro controvertido.

153 A este respeito, importa recordar que uma irregularidade é continuada ou repetida, na acepção do artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 2988/95, quando for cometida por um operador que retire benefícios económicos de um conjunto de operações similares que violem a mesma disposição de direito comunitário (acórdão

do Tribunal de Justiça de 11 de Janeiro de 2007, Vonk Dairy Products, C-279/05, Colect., p. I-239, n.os 41 e 44).

154 Ora, no caso em apreço, ao invés do que defende a Comissão, a irregularidade de que é acusada a IPK, que consiste em ter participado num acordo colusório com G. Tzoanos com vista a obter o apoio financeiro controvertido, não pode ser considerada continuada ou repetida, na acepção desta disposição.

155 Com efeito, esta irregularidade teve lugar aquando da apresentação do pedido de apoio financeiro pela IPK para o projecto Ecodata, e concretizou-se aquando da adopção da decisão de atribuição que previa o compromisso da autoridade orçamental de lhe pagar o apoio financeiro controvertido, ou, o mais tardar, na data em que a IPK assinou e enviou à Comissão a declaração do beneficiário (v. n.º 13 *supra*), tornando, assim, esse compromisso juridicamente vinculativo.

156 Nestas condições, pouco importa que a IPK tenha, até essa data, mantido o seu pedido negando, de maneira reiterada, a sua participação na irregularidade controvertida, ou mesmo a sua existência, na medida em que o referido pedido tem o seu fundamento jurídico nos factos ocorridos e concluídos em 1992 (v., neste sentido e por analogia, acórdão La Canne/Comissão, já referido no n.º 147 *supra*, n.os 65 a 67).

157 Além disso, o facto de ter reiteradamente contestado estes factos não apenas em relação à Comissão, mas também perante os órgãos jurisdicionais da União – por criticável que seja à luz das conclusões constantes dos n.os 129 a 144 *supra* e do dever de informação e de lealdade do beneficiário de um apoio financeiro comunitário (v., neste sentido, acórdão José Martí Peix/Comissão, já referido no n.º 123 *supra*, n.º 52) – não constitui, de qualquer modo, um comportamento irregular idêntico ou semelhante à irregularidade controvertida inicial, nem um comportamento que viole as mesmas disposições de direito comunitário, na acepção da jurisprudência citada no n.º 153 *supra*.

158 Por conseguinte, o artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, primeiro período, do Regulamento n.º 2988/95, não é aplicável no caso em apreço.

159 Daqui resulta que o prazo de prescrição de quatro anos, na acepção do artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 2988/95, começou a contar a partir de 22 de Abril de 1992, data em que a IPK apresentou o pedido de apoio financeiro para o projecto Ecodata, ou a contar de 4 de Agosto de 1992, data da adopção da decisão de atribuição, ou, o mais tardar, a partir de 23 de Setembro de 1992, data em que a IPK assinou e enviou à Comissão a declaração do beneficiário (v. n.º 13 *supra*). Daqui decorre que este prazo expirou, no primeiro caso, em 22 de Abril de 1996, no segundo, em 4 de Agosto de 1996 e, no terceiro, em 23 de Setembro de 1996. Ora, independentemente da questão de saber qual destas datas deve ser considerada relevante para efeitos do cálculo do prazo de prescrição quadrienal no caso em apreço, impõe-se constatar que a decisão impugnada foi adoptada em 13 de Maio de 2005, ou seja, muito tempo após a expiração do referido prazo, excepto se se considerar que este prazo foi suspenso na acepção do artigo 6.º do Regulamento n.º 2988/95 ou interrompido na acepção do artigo 3.º, n.º 1, terceiro parágrafo, primeiro período, do mesmo regulamento.

160 A este respeito, há que referir, em primeiro lugar, que, como reconheceu a Comissão na resposta a uma questão escrita do Tribunal Geral, o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 é apenas aplicável a sanções e não a medidas administrativas e que, de qualquer modo, no caso em apreço, a Comissão não adoptou qualquer acto com vista a suspender o prazo de prescrição.

161 De seguida, importa determinar se este prazo foi interrompido por actos de instrução ou de instauração de um procedimento pela irregularidade controvertida, adoptados pela Comissão, na acepção do artigo 3.º, n.º 1, terceiro parágrafo, primeiro período, do Regulamento n.º 2988/95. Com efeito, esta disposição exige a existência de um «acto, dado a conhecer à pessoa em causa, emanado da autoridade competente, tendo em vista instruir ou instaurar um procedimento p[ela] irregularidade» em causa.

162 Segundo a Comissão, a decisão de recusa de 3 de Agosto de 1994 constitui este acto interruptivo do prazo de prescrição quadrienal. Todavia, impõe-se concluir que, mesmo pressupondo que o argumento da Comissão seja fundado e que este prazo tenha começado a correr de novo a partir de 3 de Agosto de 1994, este expirou, na falta de um novo acto interruptivo, em 3 de Agosto de 1998. Além disso, resulta tanto do acórdão IPK-München/Comissão, já referido no n.º 23 *supra* (n.ºs 90 e 91), como do acórdão IPK-München e Comissão, já referido no n.º 28 *supra* (n.ºs 67 a 71), que a decisão de recusa de 3 de Agosto de 1994 não tinha por objecto a irregularidade controvertida, ou seja, o acordo colusório com G. Tzoanos, e que, portanto, esta irregularidade não foi objecto do primeiro processo contencioso, que se limitou à questão da má execução do projecto Ecodata que levou a Comissão a recusar-se proceder ao pagamento da segunda parte do apoio financeiro controvertido. Nestas condições, ao contrário do que alega a Comissão, não é, por conseguinte, possível qualificar a decisão de recusa de 3 de Agosto de 1994 de acto que tenha por objecto a instrução ou a instauração de um procedimento pela irregularidade controvertida, como a que é imputada à IPK na decisão impugnada.

163 Além disso, os actos processuais levados a cabo pela Comissão durante o primeiro processo contencioso com o objectivo de fazer declarar *a posteriori* a existência da irregularidade controvertida pelo juiz da União, também não constituem actos interruptivos do prazo de prescrição quadrienal.

164 Embora seja verdade que foi dado conhecimento destes actos à IPK, na qualidade de requerente no respectivo processo, esses actos não tinham, porém, como objecto a instrução ou a instauração de um procedimento pela irregularidade controvertida, tendo-se limitado a informar o juiz da União de novos factos e elementos probatórios para reforçar a defesa da legalidade da decisão de recusa de 3 de Agosto de 1994, que não se referia a essa irregularidade. Com efeito, é pacífico que, nesta fase, a Comissão ainda não tinha dado início ao procedimento administrativo com o objectivo de instruir ou de instaurar um procedimento pela irregularidade controvertida. Ora, como o Tribunal Geral declarou no n.º 92 do acórdão IPK-München/Comissão, já referido no n.º 23 *supra*, se, após ter adoptado a decisão de recusa de 3 de Agosto de 1994, a Comissão tivesse considerado que os novos indícios invocados eram bastantes para concluir pela existência de uma colusão ilícita entre G. Tzoanos, a 01-Pliroforiki e a IPK, que viciou o procedimento de atribuição, poderia ter revogado a referida decisão e adoptado uma nova decisão que não apenas recusasse o pagamento da segunda

parte do apoio financeiro, mas ordenasse também o reembolso da parte já paga, em vez de invocar, no decurso do primeiro processo contencioso, um fundamento não constante da mesma decisão. Todavia, a Comissão não procedeu deliberadamente nestes termos e preferiu esperar o resultado definitivo do primeiro processo contencioso, apesar de H. von Moltke já ter proposto, em 25 de Janeiro de 1996, na sequência do depoimento de F. Franck, que fosse instaurado um procedimento com o objectivo de obter o reembolso integral do apoio financeiro controvertido devido a uma irregularidade inicial.

165 Por conseguinte, uma vez que o prazo de prescrição quadrienal não foi interrompido, o mais tardar, antes de 23 de Setembro de 1996, o prazo para instaurar um procedimento pela irregularidade controvertida prescreveu na data do envio do ofício de 30 de Setembro de 2004 (v. n.º 30 *supra*) e da adopção da decisão impugnada, na acepção do artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, primeiro período, do Regulamento n.º 2988/95.

166 Assim, há que acolher o primeiro fundamento e anular a decisão impugnada, sem que seja necessário examinar os restantes fundamentos e acusações apresentados pela IPK.

Quanto às despesas

167 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.

168 Tendo a Comissão sido vencida, há que condená-la nas despesas, incluindo as relativas ao processo de medidas provisórias, de acordo com os pedidos da IPK.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção)

decide:

1) É anulada a Decisão da Comissão de 13 de Maio de 2005 [ENTR/01/Audit/RVDZ/ss D(2005) 11382] relativa à anulação da Decisão da Comissão de 4 de Agosto de 1992 (003977/XXIII/A3 – S92/DG/ENV8/LD/kz) que atribuiu um apoio financeiro de 530 000 ecus no quadro do projecto Ecodata.

2) A Comissão Europeia é condenada nas despesas, incluindo as relativas ao processo de medidas provisórias.

Azizi Cremona Frimodt Nielsen

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 15 de Abril de 2011.

Assinaturas

Índice

Quadro jurídico ..... II - 1865

Factos na origem do litígio ..... II - 1873

Procedimento de convite para apresentação de propostas e execução do projecto Ecodata ..... II - 1873

Processo contencioso relativo à decisão de recusa de 3 de Agosto de 1994 ..... II - 1876

Procedimento administrativo que conduziu à adopção da decisão impugnada ..... II - 1884

Decisão de reembolso da primeira parte do apoio financeiro ..... II - 1890

Procedimentos penais a nível nacional contra G. Tzoanos ..... II - 1891

Tramitação processual e pedidos das partes ..... II - 1892

Questões de direito ..... II - 1894

Observações preliminares ..... II - 1894

Quanto à prova da colusão e quanto ao primeiro fundamento ..... II - 1895

Argumentos das partes ..... II - 1895

— Quanto à prova de um comportamento colusivo imputável à IPK ..... II - 1895

— Quanto ao primeiro fundamento, relativo ao facto de as condições necessárias para anular uma decisão que atribui um apoio financeiro não se encontrarem preenchidas ..... II - 1910

Apreciação do Tribunal Geral ..... II - 1917

— Quanto ao âmbito de aplicação ratione materiae do Regulamento n.º 2988/95 ..... II - 1917

— Quanto ao conceito de irregularidade na acepção do artigo 4.º, n.os 1 a 3, lido em conjugação com o artigo 1.º, n.os 1 e 2, do Regulamento n.º 2988/95 ..... II - 1919

— Quanto à prova da irregularidade ..... II - 1922

— Quanto à prescrição dos procedimentos na acepção do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 ..... II - 1930

Quanto às despesas ..... II - 1936