Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

16 de julho de 2020*

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Cláusula compromissória — Convenções de subvenção celebradas no âmbito do programa específico "Justiça Civil" para o período de 2007-2013 — Relatórios de auditoria que põem em causa a elegibilidade de determinados custos — Decisão da Comissão Europeia de proceder à cobrança de montantes indevidamente pagos — Artigo 299.º TFUE — Poder da Comissão de adotar decisões constitutivas de título executivo no âmbito de relações contratuais — Competência do juiz da União — Proteção jurisdicional efetiva»

No processo C-584/17 P,

que tem por objeto um recurso de um acórdão do Tribunal Geral nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interposto em 4 de outubro de 2017,

ADR Center SpA, com sede em Roma (Itália), representada por A. Guillerme e T. Bontinck, avocats,

recorrente,

sendo a outra parte no processo:

Comissão Europeia, representada por J. Estrada de Solà e A. Katsimerou, na qualidade de agentes,

recorrida em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: A. Prechal, presidente de secção, J. Malenovský e F. Biltgen (relator), juízes,

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: L. Hewlett, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 27 de fevereiro de 2019,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 7 de novembro de 2019,

profere o presente

* Língua do processo: inglês.

Acórdão

1 Com o seu recurso, a ADR Center SpA (a seguir «ADR») pede a anulação do Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 20 de julho de 2017, ADR Center/Comissão (T-644/14, a seguir «acórdão recorrido», EU:T:2017:533), pelo qual este negou provimento ao seu recurso destinado, por um lado, à anulação da Decisão C(2014) 4485 final da Comissão, de 27 de junho de 2014, relativa à recuperação de parte da contribuição financeira paga à ADR em execução de três convenções de subvenção celebradas no âmbito do programa específico «Justiça Civil» (a seguir «decisão controvertida»), e, por outro, à condenação da Comissão Europeia no pagamento do saldo ainda em dívida por força dessas três convenções de subvenção, no montante de 49 172,52 euros, e no pagamento de uma indemnização.

Quadro jurídico

2 O artigo 2.º, alínea b), do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 (JO 2012, L 298, p. 1, a seguir «Regulamento Financeiro»), prevê que, para efeitos desse regulamento, entende-se por «instituição», designadamente, a Comissão.

3 O artigo 79.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro tem a seguinte redação:

«A instituição pode formalizar o apuramento de um crédito a cargo de pessoas que não sejam Estados-Membros numa decisão que constitui título executivo na aceção do artigo 299.º [TFUE].

[…]»

4 O artigo 90.º do Regulamento Financeiro prevê:

«1. O pagamento deve apoiar-se na prova de que a ação correspondente está em conformidade com as disposições do ato de base ou do contrato, e abrange uma ou mais das seguintes operações:

a) Pagamento da integralidade dos montantes devidos;

b) Pagamento dos montantes devidos de acordo com as seguintes modalidades:
   i) um pré-financiamento, eventualmente fracionado em vários pagamentos, após a assinatura do acordo de delegação, do contrato ou da convenção de subvenção, ou após a notificação da decisão de subvenção,
   ii) um ou vários pagamentos intermédios como contrapartida de uma execução parcial da ação,
   iii) um pagamento do saldo dos montantes devidos quando a ação tiver sido integralmente executada.

[…]»

Antecedentes do litígio

5 Os antecedentes do litígio estão expostos nos n.ºs 1 a 42 do acórdão recorrido. Para efeitos do presente processo, podem ser resumidos do seguinte modo.

6 A ADR é uma sociedade estabelecida em Itália que presta serviços no domínio da composição extrajudicial de litígios.

7 Em dezembro de 2008, a Comissão celebrou com consórcios, cuja coordenação era assumida pela ADR, três convenções de subvenção (a seguir «convenções de subvenção»), em execução da Decisão n.º 1149/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de setembro de 2007, que cria, para o período de 2007 a 2013, o programa específico «Justiça Civil» no âmbito do Programa Geral «Direitos Fundamentais e Justiça» (JO 2007, L 257, p. 16).

8 Em conformidade com a cláusula I.6 das convenções de subvenção, lida em conjugação com a cláusula II.15.4 das mesmas, o coordenador devia entregar, no prazo de dois meses a contar do encerramento da ação em causa, primeiro, um relatório final sobre a execução técnica desta ação, segundo, uma relação financeira final dos custos elegíveis realmente suportados segundo a estrutura e a descrição do orçamento provisional e, terceiro, uma relação recapitulativa completa das receitas e das despesas da referida ação.

9 A cláusula I.9 das convenções de subvenção estipulava que as subvenções eram reguladas pelas cláusulas das próprias convenções, pelas disposições da União aplicáveis e, subsidiariamente, pela legislação belga em matéria de subvenções. Era especificado que das decisões da Comissão sobre a aplicação das cláusulas da convenção de subvenção em causa e sobre as formas da sua execução cabia recurso dos beneficiários para o juiz da União.

10 A cláusula II.14.1 das convenções de subvenção precisava os critérios gerais a que deviam corresponder os custos para poderem ser considerados custos elegíveis da ação em causa.

11 A cláusula II.19.5 das convenções de subvenção informava os beneficiários de que, por força do artigo 256.º CE (atual artigo 299.º TFUE), a Comissão podia formalizar a existência de um crédito a cargo de pessoas que não fossem Estados por decisão constitutiva de título executivo. Dessa decisão cabia recurso para o Tribunal Geral.

12 A cláusula II.20 das convenções de subvenção continha cláusulas detalhadas relativas às inspeções e às auditorias.

13 Após a entrega dos relatórios finais e atendendo ao seu conteúdo, a Comissão comunicou à ADR a sua intenção de recuperar determinadas quantias pagas a título de pré-financiamento efetuado no âmbito das convenções de subvenção.

14 Por outro lado, na sequência de auditorias contraditórias realizadas pela Comissão, esta comunicou à ADR, em 10 de junho de 2013, os montantes que tinha decidido recuperar devido à inelegibilidade de determinados custos declarados para cada uma das convenções em causa. A Comissão informou igualmente a ADR de que lhe iria enviar, no prazo de um mês, notas de débito e de que iria, sendo caso disso, proceder à cobrança das quantias indevidamente pagas por compensação ou por execução coerciva.

15 Por carta de 9 de julho de 2013, a ADR contestou as conclusões das auditorias e alegou que as ordens de cobrança da Comissão eram nulas, uma vez que tinham sido adotadas mais de dois anos após o encerramento do processo de auditoria.

16 Em 16 de outubro de 2013, a Comissão comunicou à ADR três notas de débito referentes a cada uma das convenções em causa e nos montantes, respetivamente, de 62 649,47 euros, 78 991,12 euros e 52 634,75 euros. Estas notas de débito precisavam que, na falta de pagamento no vencimento, os montantes indevidamente pagos seriam acrescidos de juros de mora.

17 Em 27 de junho de 2014, após ter enviado à ADR cartas de notificação de falta de pagamento em 16 de dezembro de 2013 e cartas de interpelação em 26 de fevereiro de 2014, a Comissão adotou, com fundamento no artigo 299.º TFUE e no artigo 79.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro, a decisão controvertida. Com esta decisão, a Comissão ordenou a cobrança à ADR do montante de

194 275,34 euros a título de capital devido pelo cumprimento das convenções de subvenção, acrescido do montante de 3 236 euros a título de juros de mora a contar do vencimento até 30 de abril de 2014, e do montante adicional de 21,30 euros por dia de mora a contar do seguinte dia 1 de maio. O artigo 4.º da decisão controvertida especificava, designadamente, que esta constituía título executivo, na aceção do artigo 299.º, primeiro parágrafo, TFUE.

Tramitação do processo no Tribunal Geral e acórdão recorrido

18 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 30 de agosto de 2014, a ADR interpôs um recurso pelo qual pediu a anulação da decisão controvertida, o pagamento do saldo em dívida em aplicação das convenções de subvenção no montante de 49 172,52 euros e o pagamento de uma indemnização pelos alegados danos causados à sua reputação e pelo tempo despendido pelo seu pessoal na defesa dos seus interesses no âmbito dos processos administrativos e judiciais.

19 Quanto à admissibilidade do recurso interposto pela ADR, no que respeita ao pedido de pagamento do saldo em dívida, o Tribunal Geral recordou, no n.º 56 do acórdão recorrido, que a admissibilidade deste pedido dependia da natureza jurídica do recurso. Com efeito, segundo o Tribunal Geral, se for um recurso interposto ao abrigo do artigo 263.º TFUE, esse pedido é inadmissível na medida em que não cabe ao juiz da União dirigir, no âmbito da fiscalização da legalidade dos atos da União, ordens às instituições da União ou substituí-las, cabendo-lhes tomar as medidas necessárias à execução de um acórdão proferido em sede de recurso de anulação.

20 Todavia, nos n.ºs 59 e 60 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral precisou que um recurso podia, apesar da sua base expressa no artigo 263.º TFUE, ter, na realidade, um duplo objeto, pedindo-se não só a anulação da decisão recorrida mas também a declaração de que a Comissão não detinha o crédito contratual em causa. A este respeito, o Tribunal Geral declarou que, quando o contrato contém uma cláusula compromissória, na aceção do artigo 272.º TFUE, pode verificar se o recurso interposto é suscetível de ser parcialmente requalificado. Segundo o Tribunal Geral, essa requalificação é possível, sem que os direitos de defesa da instituição recorrida sejam afetados, no caso de, por um lado, a isso não se opor expressamente o recorrente e, por outro, ser invocado na petição pelo menos um fundamento relativo à violação das normas que regem a relação contratual em causa, em conformidade com as disposições do artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal Geral.

21 Após ter procedido, no n.º 61 do acórdão recorrido, à requalificação parcial do recurso que lhe foi submetido como sendo um recurso interposto tanto com base no artigo 263.º TFUE como com base no artigo 272.º TFUE, o Tribunal Geral concluiu, no n.º 62 do acórdão recorrido, que o artigo 272.º TFUE, que «erige o juiz da União em julgador de pleno conhecimento», permitia-lhe, «por oposição ao julgador da legalidade no âmbito do artigo 263.º TFUE», conhecer de qualquer tipo de ação ao abrigo de uma cláusula compromissória e, por conseguinte, também de um pedido destinado, nomeadamente, a que o Tribunal Geral condene a Comissão no pagamento do saldo em dívida. O pedido da ADR de pagamento do saldo em dívida em cumprimento das convenções de subvenção foi, consequentemente, considerado admissível pelo Tribunal Geral.

22 No que diz respeito ao pedido de indemnização pelos danos alegadamente sofridos pela ADR, o Tribunal Geral julgou-o inadmissível, no n.º 67 do acórdão recorrido, na medida em que não preenchia nenhum dos três requisitos exigidos pela jurisprudência para que a União incorresse em responsabilidade pelos danos causados por uma das suas instituições, órgãos ou organismos.

23 Quanto à apreciação do mérito do recurso interposto pela ADR, o Tribunal Geral recordou, de forma preliminar, no n.º 70 do acórdão recorrido, que, em sede de recurso de anulação com base no disposto no artigo 263.º TFUE, o juiz da União deve apreciar a legalidade do ato recorrido à luz do Tratado FUE ou de qualquer norma jurídica relativa à sua aplicação e, portanto, do direito da União. Acrescentou

que, em contrapartida, em sede de recurso interposto com base no artigo 272.º TFUE, o recorrente só pode imputar à instituição em causa o incumprimento das cláusulas contratuais em questão ou a violação do direito aplicável ao contrato. O Tribunal Geral examinou, em seguida, a natureza dos cinco fundamentos invocados pela ADR a fim de determinar se os argumentos invocados em apoio desses fundamentos visavam contestar a legalidade da decisão controvertida, na aceção do artigo 263.º TFUE, ou se, em contrapartida, esses argumentos se inscreviam, em substância, no âmbito de um litígio de natureza contratual e deviam, consequentemente, ser examinados à luz do incumprimento das convenções de subvenção ou da violação do direito que lhes era aplicável.

24 Uma vez que a decisão controvertida se limitava a dar executoriedade ao crédito contratual alegadamente detido pela Comissão sobre a ADR, o Tribunal Geral considerou oportuno pronunciar-se, primeiro, sobre a existência e o montante desse crédito.

25 O Tribunal Geral examinou, nos n.ºs 91 a 116 do acórdão recorrido, o terceiro fundamento, relativo à violação pela Comissão do ónus da prova que lhe cabia a esse respeito.

26 Neste contexto, o Tribunal Geral recordou, no n.º 93 do acórdão recorrido, que, segundo um princípio fundamental que rege as contribuições financeiras da União, esta só pode subsidiar despesas efetivamente realizadas. Segundo o Tribunal Geral, não basta que o beneficiário de uma subvenção demonstre a realização de um projeto para justificar a atribuição dessa subvenção, mas esse beneficiário deve também fazer prova de que suportou os custos declarados de acordo com as condições financeiras fixadas para a concessão da referida subvenção, só podendo ser considerados elegíveis os custos devidamente justificados. A este respeito, o Tribunal Geral declarou que a obrigação de respeitar estas condições constituía, assim, um dos «compromissos essenciais» do beneficiário de uma subvenção e, por isso, condicionava a concessão dessa subvenção.

27 Após ter salientado, no n.º 94 do acórdão recorrido, que este princípio estava refletido nas convenções de subvenção e ter constatado, no n.º 96 do acórdão recorrido, que os relatórios finais de auditoria constituíam elementos de prova em apoio das pretensões da Comissão relativas à execução dessas convenções, o Tribunal Geral examinou os diferentes argumentos invocados pela ADR no que respeitava à rejeição de determinadas despesas.

28 O Tribunal Geral concluiu, no n.º 103 do acórdão recorrido que, face aos factos concretamente apurados pelos auditores, cabia à ADR apresentar provas de que os custos em causa preenchiam os requisitos de elegibilidade previstos nas convenções de subvenção. Uma vez que a ADR não apresentou nenhum elemento de prova nem durante o procedimento pré-contencioso nem perante o Tribunal Geral, este último julgou improcedente o terceiro fundamento.

29 No que respeita ao quarto fundamento, relativo a alegados erros constantes dos relatórios finais de auditoria, o Tribunal Geral julgou-o igualmente improcedente. Em especial, no n.º 157 do acórdão recorrido, afastou o argumento invocado pela ADR segundo o qual os auditores e a Comissão não tiveram em conta a qualidade das prestações efetuadas e os resultados obtidos, baseando-se no princípio fundamental que rege as contribuições financeiras da União, enunciado no n.º 93 do acórdão recorrido.

30 O primeiro fundamento, relativo à falta de acordo entre as partes sobre as regras de auditoria seguidas, e o segundo fundamento, relativo à falta de comunicação num prazo razoável dos relatórios finais de auditoria e à má gestão das ações em causa pela Comissão, foram igualmente julgados improcedentes pelo Tribunal Geral.

31 No que respeita ao quinto fundamento, relativo à incompetência da Comissão para adotar a decisão controvertida, o Tribunal Geral recordou, no n.º 192 do acórdão recorrido, que essa decisão tinha como base legal o artigo 299.º TFUE e o artigo 79.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro.

32 A este respeito, o Tribunal Geral salientou, nos n.os 195 e 196 do acórdão recorrido, que o artigo 79.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro constava de um capítulo deste regulamento que era aplicável a todas as operações abrangidas pelo orçamento da União, incluindo as executadas no âmbito de relações contratuais, e não apenas a um domínio específico da ação da União, o que é igualmente confirmado pelo artigo 90.º do referido regulamento.

33 O Tribunal Geral deduziu daí, nos n.os 197 e 198 do acórdão recorrido, que, em conformidade com a jurisprudência, tanto o artigo 299.º TFUE como o artigo 79.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro conferiam à Comissão competência para adotar uma decisão constitutiva de título executivo, não obstante a circunstância de o crédito visado ter natureza contratual.

34 Nos n.os 199 a 213 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral precisou que esta conclusão não colidia com o Acórdão de 17 de junho de 2010, CEVA/Comissão (T-428/07 e T-455/07, EU:T:2010:240), nem com o Acórdão de 9 de setembro de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comissão (C-506/13 P, EU:C:2015:562), que suscitavam a questão de saber se uma nota de débito constituía um ato recorrível, na aceção do artigo 263.º TFUE. Segundo o Tribunal Geral, essa conclusão também não violava o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), dado que, na sequência da requalificação parcial do recurso, examinou, no âmbito do mesmo recurso, tanto a legalidade da decisão controvertida como o mérito do crédito contratual da Comissão sobre a ADR que estava na origem da adoção dessa decisão.

35 Por conseguinte, o Tribunal Geral julgou improcedente o quinto fundamento e, consequentemente, negou provimento ao recurso no seu todo.

Tramitação do processo no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

36 Com o seu recurso, a ADR pede, em substância, que o Tribunal de Justiça se digne:

– anular o acórdão recorrido;

– anular a decisão controvertida e decidir definitivamente o litígio, julgando procedentes os fundamentos invocados em primeira instância;

– condenar a Comissão nas despesas do processo perante o Tribunal Geral e o Tribunal de Justiça.

37 A Comissão pede que o Tribunal de Justiça se digne:

– negar provimento ao recurso;

– condenar a ADR nas despesas do processo de recurso.

Quanto ao presente recurso

38 Em apoio do seu recurso, a ADR invoca dois fundamentos, o primeiro, relativo a um erro de direito cometido pelo Tribunal Geral na interpretação do princípio que rege as contribuições financeiras da União e, o segundo, a um erro de direito cometido pelo Tribunal Geral na interpretação do artigo 299.º TFUE, do artigo 79.º do Regulamento Financeiro e do artigo 47.º da Carta.

39 Dado que o segundo fundamento de recurso visa, em substância, contestar o acórdão recorrido na parte em que o Tribunal Geral admitiu a competência da Comissão para adotar a decisão controvertida, há que examinar, primeiro, este fundamento.

Quanto ao segundo fundamento

Argumentos das partes

40 Em primeiro lugar, segundo a ADR, o Tribunal Geral procedeu a uma interpretação errada do artigo 299.º TFUE e do artigo 79.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro, ao declarar que estes artigos conferiam à Comissão o poder de adotar uma ordem de cobrança constitutiva de título executivo no contexto da execução de contratos de subvenção. Os referidos artigos não podem constituir uma base legal suficiente a este respeito.

41 O raciocínio do Tribunal Geral, segundo o qual o artigo 79.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro constitui a base legal aplicável a todos os créditos, contratuais ou não, é contrário à jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual os regulamentos da União relativos às regras financeiras devem ser interpretados de forma estrita (Acórdão de 6 de maio de 1982, BayWa e o., 146/81, 192/81 e 193/81, EU:C:1982:146, n.º 10). Na medida em que esta disposição não precisa expressamente que se aplica em matéria contratual, a Comissão não pode ser autorizada a aplicá-la num quadro contratual.

42 A ADR sustenta que a remissão efetuada pelo Tribunal Geral, no n.º 196 do acórdão recorrido, para o artigo 90.º do Regulamento Financeiro, no sentido de que este artigo menciona expressamente a matéria contratual, confirma, pelo contrário, que todas as disposições aplicáveis às relações contratuais estão formalmente identificadas, pelo que nenhuma das outras disposições é aplicável nesta matéria.

43 A ADR alega que o raciocínio seguido pelo Tribunal Geral nos n.ºs 200 e 201 do acórdão recorrido, que leva a admitir a adoção, no âmbito contratual, de uma ordem de cobrança que constitua título executivo, assenta numa visão desequilibrada das relações contratuais entre a Comissão e os beneficiários de uma subvenção. Esse raciocínio viola o princípio da proteção da confiança legítima em relação a esses beneficiários.

44 Ademais, o mesmo raciocínio é contrário à jurisprudência do Tribunal de Justiça, e mais precisamente ao Acórdão de 9 de setembro de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comissão (C-506/13 P, EU:C:2015:562), no qual este pôs em causa a base legal e a própria validade da prática da Comissão que consiste em contornar as suas obrigações enquanto parte contratante pela adoção unilateral de uma ordem de cobrança que constitua título executivo para evitar intentar uma ação com vista ao reembolso da subvenção em causa, com fundamento no artigo 272.º TFUE, perante o juiz competente. A ADR considera que, em conformidade com esta jurisprudência, a Comissão é obrigada a permanecer no quadro definido para a subvenção, no caso vertente, o quadro contratual. Desde modo, a adoção de uma ordem de cobrança só é concebível em dois casos: ou a Comissão optou por conceder uma subvenção através de uma decisão de subvenção ou a Comissão pode excecionalmente afastar-se do quadro contratual definido pela convenção de subvenção em causa se o seu cocontratante der o seu acordo expresso e os montantes em causa não forem contestados — o que não acontece no caso em apreço.

45 Segundo a ADR, o raciocínio seguido pelo Tribunal Geral segundo o qual a ordem de cobrança constitutiva de título executivo produz incontestavelmente efeitos jurídicos vinculativos fora da relação contratual que une as partes não pode ser admitido, não tendo, aliás, o Tribunal Geral explicitado quais seriam esses efeitos situados fora dessa relação contratual.

46 Em segundo lugar, a ADR sustenta que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao declarar que o facto de reconhecer à Comissão competência para adotar ordens de cobrança constitutivas de título executivo em matéria contratual não violava o artigo 47.º da Carta.

47 A este respeito, a ADR alega que o Tribunal Geral examinou a acusação relativa à violação do artigo 47.º da Carta apenas na perspetiva do direito de acesso a um tribunal, sem se pronunciar sobre a questão do direito a um recurso efetivo. Ao conceder à Comissão o direito de adotar medidas unilaterais, mesmo que o cocontratante desta tenha intentado uma ação com base no artigo 272.º TFUE perante o juiz competente, seja este o juiz da União ou os órgãos jurisdicionais nacionais, o Tribunal Geral permite a essa instituição contornar a ação intentada por esse cocontratante. A eficácia da ação baseada no artigo 272.º TFUE fica consideravelmente reduzida e, uma vez que os recursos interpostos da ordem de cobrança constitutiva de título executivo não têm efeito suspensivo, essa situação arrisca-se a ter consequências danosas significativas para os beneficiários de subvenções, podendo ir até à falência ou à liquidação destes últimos.

48 A Comissão contesta a argumentação invocada pela ADR em apoio do segundo fundamento de recurso.

Apreciação do Tribunal de Justiça

49 Com o segundo fundamento de recurso, a ADR invoca uma argumentação relativa, em substância, à interpretação errada não só do artigo 299.º TFUE e do artigo 79.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro mas também do princípio da proteção jurisdicional efetiva, conforme consagrado na jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao artigo 47.º da Carta.

– Quanto à interpretação do artigo 299.º TFUE e do artigo 79.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro

50 No que respeita à alegada interpretação errada do artigo 299.º TFUE e do artigo 79.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro, importa, antes de mais, determinar se a Comissão podia adotar uma decisão constitutiva de título executivo com base no artigo 299.º, primeiro parágrafo, TFUE, quando o crédito por ela invocado resultava de uma relação contratual.

51 A este respeito, há que recordar que decorre da redação do artigo 299.º, primeiro parágrafo, TFUE que os atos do Conselho da União Europeia, da Comissão ou do Banco Central Europeu (BCE) que imponham uma obrigação pecuniária a pessoas que não sejam Estados constituem título executivo. Esta disposição não contém, portanto, nenhuma restrição quanto à natureza dos atos que estabelecem uma obrigação pecuniária, a não ser o facto de não se aplicar aos atos dirigidos aos Estados-Membros.

52 Por outro lado, dado que o artigo 299.º, primeiro parágrafo, TFUE consta do capítulo 2, intitulado «Atos jurídicos da União, processos de adoção e outras disposições», do título I, com a epígrafe «Disposições institucionais», da parte VI do Tratado FUE, esta disposição faz parte das disposições gerais relativas aos atos da União. Há que concluir que é aplicável a todos os atos que estabeleçam uma obrigação pecuniária das instituições da União aí mencionadas.

53 Todavia, como salientou a advogada-geral no n.º 59 das suas conclusões, o artigo 299.º TFUE não constitui, por si só, uma base legal suficiente para a adoção de atos constitutivos de título executivo. Com efeito, o poder de as instituições visadas por esta disposição adotarem tais atos deve resultar de outras disposições.

54 No caso vertente, a decisão controvertida menciona como base legal não só o artigo 299.º TFUE mas também o artigo 79.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro.

55 Esta última disposição, lida em conjugação com o artigo 2.º, alínea b), do Regulamento Financeiro, confere à Comissão o poder de formalizar a existência de um crédito a cargo de pessoas que não sejam Estados-Membros numa decisão que constitua título executivo.

56 O Tribunal Geral salientou, com razão, no n.º 195 do acórdão recorrido, que o artigo 79.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro constava da parte I deste regulamento, intitulada «Disposições gerais», no capítulo com a epígrafe «Operações relativas às receitas», a que se segue o capítulo referente às operações relativas às despesas. Precisou corretamente que estes dois capítulos não se limitavam a um domínio específico da ação da União, mas eram aplicáveis a todas as operações abrangidas pelo orçamento da União.

57 Foi, assim, com razão que o Tribunal Geral concluiu, no n.º 197 do acórdão recorrido, que nem o artigo 299.º TFUE nem o artigo 79.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro fazem qualquer distinção consoante o crédito cuja declaração é formalizada por decisão constitutiva de título executivo seja de origem contratual ou extracontratual.

58 Por conseguinte, há que concluir que o artigo 79.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro pode servir de base jurídica para a Comissão adotar decisões que constituam título executivo, na aceção do artigo 299.º TFUE, mesmo que a obrigação pecuniária em causa seja de natureza contratual.

59 Esta conclusão não é posta em causa pelo artigo 90.º do Regulamento Financeiro, que faz expressamente referência às relações contratuais. Com efeito, como salientou a advogada-geral no n.º 65 das suas conclusões, este artigo estabelece apenas, de modo geral, que qualquer pagamento deve assentar na prova de que a ação correspondente está em conformidade com o ato jurídico que a prevê. Por conseguinte, não se pode daí deduzir que o artigo 79.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro não se aplique em matéria contratual.

60 A referida conclusão também não é posta em causa pela jurisprudência invocada pela ADR, segundo a qual as disposições dos regulamentos do Conselho ou da Comissão que dão direito a prestações financiadas pelos fundos da União devem ser interpretadas de forma estrita (v., neste sentido, Acórdão de 6 de maio de 1982, BayWa e o., 146/81, 192/81 e 193/81, EU:C:1982:146, n.º 10). Com efeito, esta jurisprudência aplica-se apenas às regras aplicáveis à tomada a cargo de despesas pelos diferentes fundos da União e impõe-se, nomeadamente, a fim de garantir a igualdade entre os diferentes operadores económicos dos Estados-Membros (v., neste sentido, Acórdãos de 7 de fevereiro de 1979, Países Baixos/Comissão, 11/76, EU:C:1979:28, n.º 9, e de 7 de fevereiro de 1979, Alemanha/Comissão, 18/76, EU:C:1979:30, n.º 8). Todavia, não é pertinente para efeitos de interpretação do artigo 79.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro.

61 Decorre do exposto que o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito ao declarar, no n.º 198 do acórdão recorrido, que o artigo 299.º TFUE e o artigo 79.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro conferiam competência à Comissão para adotar a decisão controvertida.

62 Em seguida, há que recordar que, de modo geral, podem ser objeto de recurso de anulação, nos termos do artigo 263.º TFUE, todos os atos adotados pelas instituições da União, independentemente da sua natureza ou forma, que se destinem a produzir efeitos jurídicos vinculativos suscetíveis de afetar os interesses do recorrente, modificando de forma caracterizada a sua situação jurídica (Acórdãos de 9 de setembro de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comissão, C-506/13 P, EU:C:2015:562, n.º 16; de 28 de fevereiro de 2019, Alfamicro/Comissão, C-14/18 P, EU:C:2019:159, n.º 47; e de 25 de junho de 2020, CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, n.º 69).

63 Todavia, o juiz da União não tem competência para conhecer de um recurso de anulação quando a situação jurídica do recorrente se inscreve exclusivamente no âmbito de relações contratuais cujo regime jurídico é regido pela regulamentação nacional designada pelas partes contratantes (v., neste sentido, Acórdãos de 9 de setembro de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comissão, C-506/13 P, EU:C:2015:562, n.º 18; de 28 de fevereiro de 2019, Alfamicro/Comissão, C-14/18 P, EU:C:2019:159, n.º 48; e de 25 de junho de 2020, CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, n.º 78).

64 Com efeito, se o juiz da União se reconhecesse competente para conhecer do contencioso de anulação de atos que se inscrevem num âmbito puramente contratual, correria o risco não só de esvaziar de sentido o artigo 272.º TFUE, que permite atribuir a competência jurisdicional da União por força de uma cláusula compromissória, mas ainda, nos casos em que o contrato não contivesse uma cláusula semelhante, de alargar a sua competência jurisdicional para além dos limites traçados pelo artigo 274.º TFUE, que confia aos órgãos jurisdicionais nacionais a competência de direito comum para conhecer dos litígios em que a União é parte (Acórdãos de 9 de setembro de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comissão, C-506/13 P, EU:C:2015:562, n.º 19; de 28 de fevereiro de 2019, Alfamicro/Comissão, C-14/18 P, EU:C:2019:159, n.º 49; e de 25 de junho de 2020, CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, n.º 79).

65 Decorre dessa jurisprudência que, perante um contrato que vincula o recorrente a uma das instituições da União, o juiz da União só pode apreciar um recurso com fundamento no artigo 263.º TFUE se o ato impugnado se destinar a produzir efeitos jurídicos vinculativos fora da relação contratual que une as partes e que impliquem o exercício de prerrogativas de poder público conferidas à instituição contratante na sua qualidade de autoridade administrativa (Acórdãos de 9 de setembro de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comissão, C-506/13 P, EU:C:2015:562, n.º 20, e de 28 de fevereiro de 2019, Alfamicro/Comissão, C-14/18 P, EU:C:2019:159, n.º 50).

66 Além disso, o Tribunal de Justiça precisou que uma nota de débito ou uma interpelação, que tenham por objeto a cobrança de um crédito com fundamento na convenção de subvenção em causa, e que contenham a indicação da data de vencimento e as condições de pagamento do crédito nelas declarado, não podem ser equiparadas a um título executivo enquanto tal, apesar de mencionarem a via executiva do artigo 299.º TFUE como via possível, entre outras, ao dispor da Comissão em caso de incumprimento pelo devedor na data de vencimento fixada (v., neste sentido, Acórdãos de 9 de setembro de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comissão, C-506/13 P, EU:C:2015:562, n.º 23, e de 28 de fevereiro de 2019, Alfamicro/Comissão, C-14/18 P, EU:C:2019:159, n.º 52).

67 Foi em aplicação desta jurisprudência que o Tribunal Geral precisou, no n.º 200 do acórdão recorrido, que a Comissão não dispõe, em sede contratual, do direito de adotar atos unilaterais e que não lhe compete dirigir atos de natureza decisória ao cocontratante em causa no sentido de este cumprir as suas obrigações contratuais de natureza financeira, devendo sim, se for caso disso, apresentar ao juiz competente um pedido de pagamento. O Tribunal Geral deduziu daí, com razão, no n.º 201 desse acórdão, que, em aplicação de uma convenção de subvenção, a Comissão não podia adotar um ato unilateral com vista à cobrança de um crédito contratual.

68 No entanto, e contrariamente ao que é sustentado pela ADR, o Tribunal de Justiça não pôs em causa, no âmbito da referida jurisprudência, a prática da Comissão que consiste em adotar unilateralmente uma ordem de cobrança constitutiva de título executivo no quadro de relações contratuais. Com efeito, como o Tribunal Geral salientou, com razão, no n.º 204 do acórdão recorrido, na mesma jurisprudência, o Tribunal de Justiça limitou-se a analisar a natureza jurídica e a recorribilidade das notas de débito enviadas no quadro contratual em causa, sem, todavia, abordar a questão de saber se a Comissão podia, no âmbito de relações contratuais, invocar o seu poder de formalizar a existência do crédito por decisão constitutiva de título executivo.

69 A este respeito, há que salientar que, quando a Comissão adota uma ordem de cobrança que constitua título executivo, na aceção do artigo 299.º TFUE, os efeitos e a força vinculativa dessa decisão unilateral não resultam das cláusulas contratuais, mas emanam deste artigo do Tratado FUE e do artigo 79.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro.

70 Por conseguinte, no caso em apreço, o Tribunal Geral declarou, com razão, no n.º 207 do acórdão recorrido, que a decisão controvertida não resultava das convenções de subvenção, mas que tinha fundamento no artigo 299.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 79.º, n.º 2, do Regulamento

Financeiro. Além disso, o Tribunal Geral pôde, acertadamente, daí concluir que essa decisão implicava o exercício de prerrogativas de poder público conferidas à Comissão na sua qualidade de autoridade administrativa.

71 Deste modo, o Tribunal Geral não pode ser acusado de não ter indicado em que medida a decisão controvertida produzia efeitos jurídicos vinculativos situados fora da relação contratual que unia as partes.

72 Além disso, importa salientar que, quando a Comissão faz uso das suas prerrogativas de poder público adotando atos cujos efeitos jurídicos se situam fora do âmbito contratual, estes atos são da competência do juiz da União. Com efeito, os referidos atos, à semelhança da decisão que constitui título executivo, na aceção do artigo 299.º TFUE, emitida pela Comissão no caso em apreço, constituem atos da União que podem ser lesivos, pelo que são suscetíveis de ser impugnados através de um recurso de anulação interposto perante o juiz da União com fundamento no artigo 263.º TFUE.

73 Porém, como salientou a advogada-geral nos n.os 52 a 56 das suas conclusões, a Comissão não pode adotar uma decisão constitutiva de título executivo no quadro de relações contratuais que não contenham uma cláusula compromissória a favor do juiz da União e que, por isso, sejam da competência jurisdicional dos órgãos jurisdicionais de um Estado-Membro. Com efeito, a adoção de tal decisão pela Comissão na falta de cláusula compromissória conduziria a restringir a competência destes últimos, uma vez que o juiz da União se tornaria competente para julgar da legalidade dessa decisão. A Comissão poderia assim contornar sistematicamente a repartição de competências entre o juiz da União e os órgãos jurisdicionais nacionais consagrada no direito primário, conforme recordada nos n.os 62 a 64 do presente acórdão. Portanto, o poder de a Comissão adotar decisões constitutivas de título executivo no âmbito de relações contratuais deve ser limitado aos contratos que contêm uma cláusula compromissória que atribua competência ao juiz da União.

74 Por último, o Tribunal Geral também não pode ser acusado de ter violado o princípio da proteção da confiança legítima ao reconhecer que, no âmbito de relações contratuais, a Comissão pode fazer uso, de maneira unilateral, do poder que lhe é conferido pelo artigo 79.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro, lido em conjugação com o artigo 299.º TFUE.

75 A este respeito, importa recordar que o direito de invocar o princípio da proteção da confiança legítima pressupõe que as autoridades competentes da União tenham dado ao interessado garantias precisas, incondicionais e concordantes, provenientes de fontes autorizadas e fiáveis (v., designadamente, Acórdãos de 22 de junho de 2006, Bélgica e Forum 187/Comissão, C-182/03 e C-217/03, EU:C:2006:416, n.º 147, e de 7 de abril de 2011, Grécia/Comissão, C-321/09 P, não publicado, EU:C:2011:218, n.º 45). Em contrapartida, ninguém pode invocar a violação deste princípio na falta dessas garantias (Acórdão de 31 de janeiro de 2019, Islamic Republic of Iran Shipping Lines e o./Conselho, C-225/17 P, EU:C:2019:82, n.º 57 e jurisprudência referida).

76 Ora, no caso em apreço, conforme referido pela advogada-geral no n.º 80 das suas conclusões, a ADR não podia alegar que a jurisprudência do juiz da União lhe conferia a garantia de que a Comissão não podia exercer o poder, que lhe é conferido pelo artigo 299.º TFUE e pelo artigo 79.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro, de formalizar a existência de um crédito contratual por decisão que constitua título executivo.

77 Além disso, em conformidade com o seu dever de boa administração, que lhe impõe, na hipótese de se reservar o exercício desse poder no quadro de uma relação contratual, de o estipular expressamente numa cláusula do contrato em causa, a Comissão precisou, no caso vertente, na cláusula II.19.5 das convenções de subvenção, que podia formalizar a existência de um crédito a cargo de pessoas que não fossem Estados por decisão constitutiva de título executivo. Daqui decorre que a ADR devia saber que a Comissão podia adotar uma decisão como a decisão controvertida no contexto dos contratos de subvenção.

78 Por conseguinte, a argumentação relativa à interpretação errada do artigo 299.º TFUE e do artigo 79.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro deve ser julgada improcedente.

– *Quanto ao princípio da proteção jurisdicional efetiva*

79 No que respeita à argumentação da ADR relativa à violação do princípio da proteção jurisdicional efetiva, consagrado no artigo 47.º da Carta, o Tribunal Geral recordou, com razão, no n.º 210 do acórdão recorrido, que este princípio constitui um princípio geral do direito da União e que é constituído por diversos elementos, entre os quais o direito de acesso aos tribunais (v., neste sentido, Acórdão de 6 de novembro de 2012, Otis e o., C-199/11, EU:C:2012:684, n.ºs 46 e 48).

80 No n.º 211 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral recordou a jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual, para que um órgão jurisdicional possa conhecer de um litígio sobre direitos e obrigações decorrentes do direito da União no respeito pelo artigo 47.º da Carta, esse órgão jurisdicional deve ter competência para examinar todas as questões de facto e de direito pertinentes para o litígio que lhe é submetido (v., neste sentido, Acórdão de 6 de novembro de 2012, Otis e o., C-199/11, EU:C:2012:684, n.º 49).

81 Ora, a jurisprudência do Tribunal Geral recordada no n.º 70 do acórdão recorrido tem como consequência que o juiz da União, chamado a decidir de um recurso de anulação interposto ao abrigo do artigo 263.º TFUE, só pode apreciar os fundamentos que põem em causa a legalidade do ato impugnado à luz do direito da União, ao passo que, no âmbito de uma ação intentada ao abrigo do artigo 272.º TFUE, o demandante só pode invocar a violação de cláusulas contratuais ou do direito aplicável ao contrato em causa.

82 Daqui decorre que, segundo esta jurisprudência do Tribunal Geral, o juiz da União, em sede de recurso de anulação de uma decisão que constitui título executivo, sendo esta um ato adotado ao abrigo de uma competência própria e distinta da relação contratual entre as partes, deve declarar inadmissível qualquer fundamento relativo ao incumprimento das cláusulas do contrato em causa ou à violação das disposições do direito nacional aplicável a esse contrato.

83 Na hipótese de o juiz da União entender, no entanto, proceder ao exame de um fundamento relativo ao referido contrato em sede de recurso de anulação, caber-lhe-ia, ainda segundo a referida jurisprudência do Tribunal Geral, examinar se o recurso que lhe é submetido pode ser requalificado, nomeadamente, como sendo destinado não só a obter a anulação da decisão impugnada mas também a declaração de que a Comissão não é titular do direito de crédito contratual em causa. No caso em apreço, o Tribunal Geral procedeu a esse exame nos n.ºs 56 a 62 do acórdão recorrido e concluiu que esta requalificação podia ser efetuada.

84 Todavia, como esta requalificação do recurso está dependente não só da vontade do juiz da União mas também, em conformidade com a mesma jurisprudência do Tribunal Geral, sujeita a condições independentes desta, como a circunstância de o recorrente não se opor a tal expressamente e a existência de um fundamento relativo à violação das normas que regem a relação contratual em causa, não se pode considerar que garanta uma proteção jurisdicional efetiva nos termos do artigo 47.º da Carta, uma vez que este direito fundamental exige, conforme recordado no n.º 80 do presente acórdão, que esse juiz examine todas as questões de facto e de direito pertinentes para o litígio que lhe é submetido.

85 Além disso, ainda segundo a jurisprudência do Tribunal Geral reproduzida no n.º 70 do acórdão recorrido, quando não exista nenhum ato destacável do contrato em causa, a apreciação do juiz da União com base no artigo 272.º TFUE limita-se, em princípio, aos fundamentos relativos ao incumprimento das cláusulas do contrato em causa ou à violação do direito aplicável a esse contrato.

86 Ora, quando cumpre um contrato, a Comissão continua sujeita às obrigações que lhe incumbem por força da Carta e dos princípios gerais do direito da União. Assim, a circunstância de o direito aplicável ao contrato em causa não assegurar as mesmas garantias que as conferidas pela Carta e pelos princípios gerais do direito da União não dispensa a Comissão de assegurar o seu respeito em relação aos seus contratantes.

87 Resulta do exposto que esta jurisprudência, que efetua uma distinção consoante os fundamentos invocados no âmbito de um recurso devam ser considerados, pelo juiz da União que dele decide, como sendo relativos a uma das violações ou casos previstos no artigo 263.º, segundo parágrafo, TFUE ou, pelo contrário, relativos ao incumprimento das cláusulas do contrato em causa ou a uma violação das disposições do direito nacional aplicável a esse contrato, não garante que todas as questões de facto e de direito pertinentes para a resolução do litígio sejam examinadas a fim de garantir a proteção jurisdicional efetiva prevista no artigo 47.º da Carta.

88 Por conseguinte, quando o juiz da União conhece, em aplicação do artigo 263.º TFUE, de um recurso de anulação de uma decisão da Comissão constitutiva de título executivo que formaliza um crédito contratual, esse juiz é competente para examinar o recurso atendendo ao exercício de prerrogativas de poder público que a adoção dessa decisão implica. Todavia, na apreciação do recurso, o referido juiz é chamado a conhecer não apenas dos fundamentos de anulação baseados em elementos de facto e de direito resultantes da atuação da Comissão enquanto autoridade administrativa mas também dos fundamentos de anulação baseados em elementos de facto e de direito resultantes das relações contratuais que vinculam a Comissão ao recorrente. Na medida em que o referido recurso contenha, ainda, um pedido reconvencional baseado no cumprimento do contrato em causa, o juiz da União não pode declarar inadmissível esse pedido por constituir uma injunção que o juiz de anulação não pode proferir.

89 Daqui resulta que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao declarar, no n.º 70 do acórdão recorrido, que, no âmbito de um recurso interposto ao abrigo do artigo 263.º TFUE, o juiz da União deve apreciar a legalidade do ato impugnado apenas à luz do direito da União, ao passo que, no âmbito de uma ação intentada ao abrigo do artigo 272.º TFUE, o demandante só pode validamente invocar o incumprimento das cláusulas do contrato em causa ou a violação do direito aplicável a esse contrato.

90 Todavia, quando os fundamentos de um acórdão recorrido são, por si só, suficientes para justificar o dispositivo desse acórdão, deve ser negado provimento ao recurso no seu todo (v., neste sentido, Acórdão de 7 de setembro de 2017, França/Schlyter, C-331/15 P, EU:C:2017:639, n.º 85). Ora, na apreciação efetuada nos n.ºs 72 a 80 do acórdão recorrido para determinar em que medida o recurso que lhe foi submetido era suscetível de ser requalificado, o Tribunal Geral procedeu, no caso em apreço, a uma análise completa de todas as questões de facto e de direito pertinentes para decidir do litígio, o erro de direito assim cometido não teve incidência no dispositivo do acórdão recorrido.

91 Por conseguinte, a argumentação relativa à violação do princípio da proteção jurisdicional efetiva, consagrado na jurisprudência do Tribunal de Justiça referente ao artigo 47.º da Carta, é inoperante e deve, assim, ser igualmente julgada improcedente.

92 Tendo em conta as considerações precedentes, o segundo fundamento de recurso deve ser julgado improcedente.

Quanto ao primeiro fundamento

Argumentos das partes

93 Com o primeiro fundamento de recurso, a ADR alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao interpretar, de forma particularmente estrita, no n.º 157 do acórdão recorrido, o princípio que rege as contribuições financeiras da União, no sentido de que só as despesas efetivamente realizadas podem ser objeto de subvenção.

94 A ADR entende que essa interpretação é contrária ao princípio da proporcionalidade. Se o beneficiário de uma subvenção estiver em condições de demonstrar por outros meios que os custos foram efetivamente suportados e que a qualidade das prestações não é posta em causa, o pedido de subvenção não pode ser rejeitado.

95 Além disso, segundo a ADR, no âmbito da interpretação de qualquer princípio fundamental, há que ter por fundamento a finalidade e a economia geral do mesmo. A este respeito, a ADR sublinha que a interpretação efetuada pelo Tribunal Geral é contrária à vontade do legislador da União, tendo a própria Comissão reconhecido na sua proposta de adoção de um novo regulamento financeiro da União que existia uma necessidade real de «simplificar a vida» dos beneficiários de fundos da União e que importava se centrar «nos resultados e no valor acrescentado mais do que nos procedimentos administrativos».

96 Quanto à alegada diferença existente entre contratos públicos e convenções de subvenção realçada pela Comissão, a ADR afirma não ter podido explorar livremente o resultado das ações empreendidas, nem ter permanecido a respetiva «proprietária».

97 A Comissão alega que, na medida em que se deva considerar que põe em causa a apreciação dos factos efetuada pelo Tribunal Geral, o primeiro fundamento de recurso deve ser julgado inadmissível e, quanto ao restante, ser julgado improcedente.

Apreciação do Tribunal de Justiça

98 A título preliminar, importa recordar que o Tribunal Geral declarou, nos n.os 94 a 115 do acórdão recorrido, que a Comissão cumpriu o ónus da prova que lhe cabia e que a ADR não apresentou nenhum elemento de prova que lhe permitisse demonstrar que os custos contestados foram expostos de acordo com as condições estipuladas nas convenções de subvenção. Ora, há que salientar que as conclusões assim tiradas pelo Tribunal Geral não são contestadas no recurso e que, por outro lado, a ADR não invoca a desvirtuação dos relatórios de auditoria apresentados no Tribunal Geral em apoio das pretensões da Comissão relativas ao cumprimento das convenções de subvenção.

99 No âmbito da análise do primeiro fundamento de recurso, há que examinar apenas se foi com razão que o Tribunal Geral interpretou o princípio fundamental que rege as contribuições financeiras da União, no sentido de que só as despesas efetivamente incorridas podem ser objeto de subvenção, sem que a qualidade das prestações realizadas seja tida em consideração.

100 Neste contexto, importa salientar que a Comissão está obrigada, nos termos do artigo 317.º TFUE, a respeitar o princípio da boa gestão financeira. A Comissão garante igualmente a proteção dos interesses financeiros da União na execução do seu orçamento. O mesmo se aplica em matéria contratual, uma vez que as subvenções concedidas pela Comissão resultam do orçamento da União. Segundo um princípio fundamental que rege as contribuições financeiras da União, esta só pode subvencionar despesas efetivamente realizadas (Acórdão de 28 de fevereiro de 2019, Alfamicro/Comissão, C-14/18 P, EU:C:2019:159, n.º 65 e jurisprudência referida).

101 Por conseguinte, a Comissão não pode, sem violar esses princípios estabelecidos pelo Tratado FUE, aprovar uma despesa a cargo do orçamento da União sem fundamento jurídico. Ora, tratando-se de uma subvenção, é a convenção de subvenção que rege as condições de concessão e de utilização da mesma e, mais particularmente, as cláusulas relativas à determinação do montante dessa subvenção em função dos custos declarados pelo cocontratante da Comissão (Acórdão de 28 de fevereiro de 2019, Alfamicro/Comissão, C-14/18 P, EU:C:2019:159, n.º 66).

102 Consequentemente, se os custos declarados pelo beneficiário são inelegíveis ao abrigo da convenção de subvenção em causa, porque foram considerados não verificáveis e/ou não fiáveis, a Comissão não tem outra alternativa senão proceder à recuperação da subvenção no valor dos montantes não justificados, uma vez que, com base no fundamento jurídico constituído pela referida convenção de subvenção, essa instituição só está autorizada a liquidar, a cargo do orçamento da União, montantes devidamente justificados (Acórdão de 28 de fevereiro de 2019, Alfamicro/Comissão, C-14/18 P, EU:C:2019:159, n.º 67).

103 No caso vertente, a Comissão estava, portanto, obrigada a ordenar o reembolso das quantias correspondentes aos custos não elegíveis, de acordo com as condições financeiras fixadas nas convenções de subvenção.

104 Esta conclusão não é suscetível de ser posta em causa pelo facto de, no âmbito de uma proposta de novo regulamento financeiro, a própria Comissão ter reconhecido que existia uma necessidade de simplificação administrativa e que importava centrar-se nos resultados obtidos, uma vez que tal proposta é desprovida de pertinência no âmbito do exame do presente processo, que é regulado pelo Regulamento Financeiro definido no n.º 2, *supra*.

105 Por conseguinte, o Tribunal Geral não pode ser acusado de ter procedido a uma interpretação demasiado restritiva do princípio fundamental que rege as contribuições financeiras da União ao declarar, no n.º 93 do acórdão recorrido, que a obrigação de respeitar as condições financeiras fixadas nas convenções de subvenção constituía um dos «compromissos essenciais» do beneficiário das subvenções em causa.

106 Nestas condições, o argumento invocado pela ADR, relativo à questão de saber se o beneficiário de uma subvenção deve poder fazer prova dos custos incorridos por meios diferentes dos previstos nas cláusulas contratuais, deve igualmente ser rejeitado. Com efeito, por um lado, as condições financeiras fixadas pelas cláusulas contratuais impõem-se às duas partes contratantes e a Comissão, que está vinculada da mesma forma que o beneficiário da subvenção, não pode ser obrigada a derrogar as mesmas admitindo outros meios de prova. Por outro lado, e de qualquer modo, tais considerações fazem parte da apreciação dos elementos de prova pelo Tribunal Geral. Ora, o Tribunal Geral tem competência exclusiva para apurar e apreciar os factos pertinentes, bem como para apreciar os elementos de prova. A apreciação desses factos e desses elementos de prova não constitui, portanto, ressalvando o caso da sua desvirtuação, uma questão de direito sujeita, como tal, à fiscalização do Tribunal de Justiça no âmbito de um recurso de uma decisão do Tribunal Geral (Acórdão de 28 de junho de 2005, Dansk Rørindustri e o./Comissão, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, EU:C:2005:408, n.º 177 e jurisprudência referida).

107 Além disso, quando uma parte dos custos for considerada inelegível devido ao facto de o beneficiário da subvenção em causa não ter respeitado a sua obrigação contratual de justificar a utilização das quantias que lhe foram atribuídas, a circunstância de esse beneficiário ter entretanto concluído o projeto previsto nessa convenção de subvenção não é suscetível de influir sobre o cumprimento desta obrigação, uma vez que a subvenção não representa a contrapartida da realização do projeto visado na referida convenção de subvenção (v., neste sentido, Acórdãos de 19 de janeiro de 2006, Comunità montana della Valnerina/Comissão, C-240/03 P, EU:C:2006:44, n.º 78, e de 28 de fevereiro de 2019, Alfamicro/Comissão, C-14/18 P, EU:C:2019:159, n.º 68).

108 Dado que a subvenção não representa a contrapartida do projeto realizado, a circunstância de a propriedade material e intelectual do produto elaborado ser ou não atribuída aos beneficiários das subvenções é indiferente.

109 Daqui resulta que o Tribunal Geral não violou o princípio da proporcionalidade ao declarar, no n.º 157 do acórdão recorrido, que não bastava ao beneficiário da subvenção demonstrar que um projeto tinha sido realizado para justificar a concessão de uma determinada subvenção, mas que este devia fazer prova de que os custos declarados tinham sido suportados de acordo com as condições fixadas para a concessão das subvenções em causa.

110 Por conseguinte, o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente.

111 Atendendo a todas as considerações precedentes, há que negar provimento ao recurso no seu todo.

Quanto às despesas

112 Nos termos do artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, quando o recurso for julgado improcedente, o Tribunal de Justiça decide sobre as despesas.

113 Nos termos do artigo 138.º, n.º 3, deste Regulamento de Processo, aplicável aos recursos de decisões do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, do mesmo regulamento, se as partes obtiverem vencimento parcial, cada uma das partes suporta as suas próprias despesas. No entanto, se tal se afigurar justificado tendo em conta as circunstâncias do caso, o Tribunal de Justiça pode decidir que, além das suas próprias despesas, uma parte suporte uma fração das despesas da outra parte.

114 Uma vez que a apreciação do segundo fundamento de recurso revelou um erro de direito do Tribunal Geral que não levou, porém, à anulação do acórdão recorrido, parece justificado decidir que a ADR suporta dois terços das despesas efetuadas pela Comissão e que a Comissão suportará, além de um terço das suas próprias despesas, um terço das despesas efetuadas pela ADR.

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

1) É negado provimento ao recurso.

2) A ADR Center SpA suporta, além de dois terços das suas próprias despesas, dois terços das despesas efetuadas pela Comissão Europeia.

3) A Comissão Europeia suporta, além de um terço das suas próprias despesas, um terço das despesas efetuadas pela ADR Center SpA.

Assinaturas