Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

4 de outubro de 2024*

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Contratos públicos de serviços — Irregularidades no procedimento de adjudicação dos contratos — Regulamento (CE) n.º 2988/95 — Artigos 4.º, 5.º e 7.º — Decisão de recuperação dos montantes indevidamente pagos — Notas de débito — Distinção entre medidas administrativas e sanções administrativas — Possibilidade de adotar uma medida administrativa na falta de regulamentação setorial — Decisão de recuperação com base no Regulamento n.º 2988/95 e no Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 — Regulamento n.º 1605/2002 — Artigo 103.º — Possibilidade de recuperação junto do administrador do operador económico beneficiário de fundos da União Europeia»

No processo C-721/22 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 24 de novembro de 2022,

Comissão Europeia, representada inicialmente por B. Araujo Arce, J. Baquero Cruz e J. Estrada de Solà, na qualidade de agentes, e, em seguida, por J. Baquero Cruz e J. Estrada de Solà, na qualidade de agentes,

recorrente,

sendo as outras partes no processo:

PB, representado por L. Levi, avocate,

recorrente em primeira instância,

Conselho da União Europeia,

interveniente em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: K. Jürimäe, presidente de secção, K. Lenaerts, presidente do Tribunal de Justiça, exercendo funções de juiz da Terceira Secção, N. Piçarra, N. Jääskinen e M. Gavalec (relator), juízes,

advogado-geral: J. Kokott,

* Língua do processo: francês.

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vista a decisão tomada, ouvida a advogada-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

1 Com o presente recurso, a Comissão Europeia pede a anulação do Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 14 de setembro de 2022, PB/Comissão (T-775/20, a seguir «acórdão recorrido», EU:T:2022:542), que anulou a Decisão C(2020) 7151 final da Comissão, de 22 de outubro de 2020, relativa à aplicação de uma medida administrativa contra o administrador da sociedade [Confidencial], que visava retirar-lhe os montantes indevidamente recebidos a título dos contratos com as referências TACIS/2006/101-510 e CARDS/2008/166-429 (a seguir «decisão controvertida»).

Quadro jurídico

Regulamento (CE) n.º 2988/95

2 Os considerandos terceiro, quarto e quinto do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de dezembro de 1995, relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (JO 1995, L 312, p. 1), enunciam:

«Considerando […] que importa […] combater em todos os domínios os atos lesivos dos interesses financeiros das Comunidades [Europeias];

Considerando que a eficácia da luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros das Comunidades exige a criação de um quadro jurídico comum a todos os domínios abrangidos pelas políticas comunitárias;

Considerando que os comportamentos que constituem irregularidades, bem como as medidas e sanções administrativas que lhes dizem respeito, estão previstos em regulamentos setoriais em conformidade com o presente regulamento.»

3 Nos termos do artigo 1.º, n.º 2, deste regulamento:

«Constitui irregularidade qualquer violação de uma disposição de direito comunitário que resulte de um ato 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 diretamente por conta das Comunidades, quer por uma despesa indevida.»

4 O artigo 2.º do referido regulamento dispõe:

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

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

[…]»

5 O título II do Regulamento n.º 2988/95, sob a epígrafe «Medidas e sanções administrativas», compreende os artigos 4.º a 7.º deste regulamento.

6 O artigo 4.º do referido regulamento tem a seguinte redação:

«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,

– através da perda total ou parcial da garantia constituída a favor do pedido de uma vantagem concedida ou aquando do recebimento de um adiantamento.

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 atos relativamente aos quais se prove terem por fim obter uma vantagem contrária aos objetivos 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.»

7 O artigo 5.º do mesmo regulamento prevê:

«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;

[…]

2. Sem prejuízo das disposições previstas nas regulamentações setoriais vigentes aquando da entrada em vigor do presente regulamento, as restantes irregularidades apenas podem dar lugar às sanções não equiparáveis a uma sanção penal previstas no n.º 1, desde que essas sanções sejam indispensáveis para a aplicação correta da regulamentação.»

8 Nos termos do artigo 7.º do Regulamento n.º 2988/95:

«As medidas e sanções administrativas comunitárias podem ser aplicadas aos agentes económicos referidos no artigo 1.º, ou seja, às pessoas singulares ou coletivas, 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.»

Regulamento n.º 99/2000

9 O Regulamento (CE, Euratom) n.º 99/2000 do Conselho, de 29 de dezembro de 1999, relativo à prestação de assistência aos Estados parceiros da Europa Oriental e da Ásia Central (JO 2000, L 12, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 2112/2005 do Conselho, de 21 de novembro de 2005 (JO 2005, L 344, p. 23), tinha instituído o programa TACIS destinado a promover a transição para uma economia de mercado e a reforçar a democracia e o Estado de direito nos Estados parceiros da Europa Oriental e da Ásia Central.

Regulamento n.º 2666/2000

10 O Regulamento (CE) n.º 2666/2000 do Conselho, de 5 de dezembro de 2000, relativo à ajuda à Albânia, à Bósnia-Herzegovina, à Croácia, à República Federativa da Jugoslávia e à antiga República Jugoslava da Macedónia que revoga o Regulamento (CE) n.º 1628/96 e altera os Regulamentos (CEE) n.º 3906/89 e (CEE) n.º 1360/90, bem como as Decisões 97/256/CE e 1999/311/CE (JO 2000, L 306, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 2257/2004 do Conselho, de 20 de dezembro de 2004 (JO 2004, L 389, p. 1), previa nomeadamente, através do programa CARDS, a prestação de assistência comunitária para a reconstrução, o desenvolvimento e a estabilização aos países do Sudeste da Europa tendo em vista a sua participação no processo de estabilização e de associação com a União Europeia.

Regulamento Financeiro de 2002

11 O artigo 103.º 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 2002, L 248, p. 1, a seguir «Regulamento Financeiro de 2002»), dispunha:

«Sempre que o procedimento de adjudicação ou execução de um contrato esteja viciado por erros ou irregularidades substanciais ou fraude, as instituições suspenderão a execução do referido contrato.

Se esses erros, irregularidades ou fraudes forem imputáveis ao contratante, as instituições podem, além disso, recusar a realização do pagamento ou recuperar os montantes já pagos, proporcionalmente à gravidade desses erros, irregularidades ou fraudes.»

12 Nos termos do artigo 103.º do Regulamento n.º 1605/2002, conforme alterado pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 1995/2006 do Conselho, de 13 de dezembro de 2006 (JO 2006, L 390, p. 1):

«Sempre que se prove que o procedimento de adjudicação foi objeto de erros ou irregularidades substanciais ou fraude, as instituições suspenderão o referido procedimento e poderão tomar as medidas que considerem necessárias, incluindo a sua anulação.

Sempre que, após a adjudicação do contrato, se prove que o procedimento de adjudicação ou a execução do contrato foi objeto de erros ou irregularidades substanciais ou de fraude, as instituições podem, consoante a fase de adiantamento do procedimento, abster-se de celebrar o contrato ou suspender a sua execução, ou, se adequado, anular o contrato.

Se esses erros, irregularidades ou fraudes forem imputáveis ao contratante, as instituições podem, além disso, recusar a realização do pagamento, recuperar os montantes já pagos ou rescindir todos os contratos celebrados com o contratante, proporcionalmente à gravidade desses erros, irregularidades ou fraudes.»

Antecedentes do litígio

13 Os antecedentes do litígio estão expostos nos n.os 2 a 33 do acórdão recorrido. Para efeitos do presente recurso, podem resumir-se da seguinte forma.

14 A União adjudicou dois contratos públicos a um consórcio e, consequentemente, celebrou dois contratos com a sociedade coordenadora desse consórcio (a seguir «sociedade coordenadora»), durante, respetivamente, 2006 e 2008. O primeiro contrato, no valor máximo de 4 410 000 euros, dizia respeito à prestação de assistência técnica às autoridades ucranianas tendo em vista a aproximação do direito ucraniano ao direito da União. O segundo, no valor máximo de 1 999 125 euros, consistia em prestar serviços de assistência técnica ao Conselho Superior Judiciário, na Sérvia.

15 Na sequência de denúncias anónimas visando a sociedade coordenadora, o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) investigou e concluiu, em dois relatórios, pela existência de irregularidades graves e de possíveis factos de corrupção, em ambos os contratos.

16 Com base nesses relatórios do OLAF, a Comissão adotou, em 15 de outubro de 2019, duas decisões pelas quais acusava a sociedade coordenadora de ter cometido irregularidades substanciais, na aceção do artigo 103.º do Regulamento Financeiro de 2002, no decurso dos procedimentos de adjudicação dos dois contratos em causa. Estas irregularidades pareceram-lhe suficientemente graves para que todos os pagamentos efetuados fossem considerados indevidamente pagos e devessem ser recuperados.

17 Estas duas decisões foram impugnadas pela sociedade coordenadora no Tribunal Geral. Nos seus Acórdãos de 21 de dezembro de 2021, HB/Comissão (T-795/19, EU:T:2021:917), e de 21 de dezembro de 2021, HB/Comissão (T-796/19, EU:T:2021:918), o Tribunal Geral negou provimento aos dois recursos interpostos por esta sociedade com o fundamento de que eram inadmissíveis, na parte em que visavam a anulação das referidas decisões de recuperação, e improcedentes, na parte em que se destinavam a acionar a responsabilidade extracontratual da União. Estes acórdãos, objeto de recurso, foram anulados pelo acórdão hoje proferido, Comissão/BH, C-160/22 P e C-161/22 P.

18 Em 13 de dezembro de 2019, a Comissão informou PB, que é o administrador da sociedade coordenadora, de que tencionava adotar a seu respeito medidas administrativas, conforme previstas nos artigos 4.º e 7.º do Regulamento n.º 2988/95. Em seu entender, podia existir responsabilidade pessoal de PB, uma vez que este tinha participado, nessa qualidade de administrador, na realização das irregularidades na adjudicação dos dois contratos em causa. Ora, como administrador da sociedade coordenadora, PB deveria ter garantido que tais irregularidades não seriam cometidas.

19 Em 22 de outubro de 2020, a Comissão adotou a decisão controvertida com base nos artigos 4.º e 7.º do Regulamento n.º 2988/95 e, em substância, no artigo 103.º do Regulamento Financeiro de 2002. Esta decisão declarava PB solidariamente responsável com a sociedade coordenadora pelo pagamento dos montantes de 4 241 507 euros relativos ao primeiro contrato referido no n.º 14 do presente acórdão e de 797 230,86 euros relativamente ao segundo contrato referido nesse mesmo número.

Tramitação processual no Tribunal Geral e acórdão recorrido

20 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 24 de dezembro de 2020, PB interpôs no Tribunal Geral um recurso destinado a obter a anulação da decisão controvertida, bem como a condenação da União no reembolso de todos os montantes eventualmente recuperados pela Comissão com base nesta decisão, acrescidos de juros de mora à taxa aplicada pelo Banco Central Europeu (BCE), majorada de 7 pontos, ao pagamento de 10 000 euros a título de indemnização, sob reserva da resolução do processo, e na totalidade das despesas.

21 No acórdão recorrido, o Tribunal Geral limitou-se a examinar o terceiro fundamento de PB invocado em apoio dos pedidos de anulação da decisão controvertida, relativo à falta de base jurídica desta decisão, bem como à violação do princípio da legalidade das penas e do princípio da aplicação da lei penal mais favorável. Em substância, nos n.os 55, 63 e 64 do acórdão recorrido, deduziu do Acórdão de 28 de outubro de 2010, SGS Belgium e o. (C-367/09, EU:C:2010:648, n.os 52 a 56) que os artigos 5.º e 7.º do Regulamento n.º 2988/95, que permitem adotar medidas e sanções administrativas, não têm efeito direto, fora do âmbito da política agrícola comum (PAC) e de outros domínios que obedecem a regras equivalentes, como a política comercial comum. Por conseguinte, o Tribunal Geral declarou que a adoção de medidas e de sanções administrativas contra os autores de irregularidades pressupõe a publicação de regulamentação setorial específica conforme com este regulamento na qual essas medidas e essas sanções se devem basear. As referidas medidas e sanções não podem, portanto, assentar apenas no Regulamento n.º 2988/95.

22 Além disso, nos n.os 66 e 67 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral declarou que nem o artigo 4.º deste regulamento nem o artigo 103.º, segundo parágrafo, do Regulamento Financeiro de 2002 autorizam a Comissão a pedir o reembolso dos montantes indevidamente recebidos a outras pessoas ou entidades que não o seu beneficiário. Salientou também que o artigo 7.º do Regulamento n.º 2988/95 não fornece precisões quanto à categoria de entidades que devem ser objeto de uma medida administrativa nesse caso.

23 Consequentemente, o Tribunal Geral declarou, no n.º 70 do acórdão recorrido, que a decisão controvertida não tinha base jurídica. Tendo julgado procedente o terceiro fundamento do recurso de anulação desta decisão no n.º 71 desse acórdão, o Tribunal Geral anulou a referida decisão e, portanto, não considerou necessário examinar os outros nove fundamentos invocados por PB.

24 Por último, o Tribunal Geral, no n.º 91 do acórdão recorrido, julgou improcedentes os pedidos de indemnização de PB, considerando, no n.º 80 desse acórdão, que não havia que decidir previamente sobre a sua admissibilidade. Considerou, designadamente, no n.º 89 do referido acórdão, que PB não tinha feito prova da existência de um nexo de causalidade entre o comportamento alegadamente culposo da Comissão e o prejuízo invocado.

Pedidos das partes no presente recurso

25 Com o presente recurso, a Comissão conclui pedindo ao Tribunal de Justiça que se digne:

– anular os n.os 1 e 3 do dispositivo do acórdão recorrido;

– remeter o processo ao Tribunal Geral para que este conheça do mérito do recurso de anulação; e

– condenar PB nas despesas.

26 PB conclui pedindo ao Tribunal de Justiça que se digne:

– negar provimento ao recurso e

– condenar a Comissão na totalidade das despesas.

Quanto ao presente recurso

27 Em apoio do presente recurso, a Comissão invoca um único fundamento que tem por objeto o primeiro ponto do dispositivo do acórdão recorrido.

Argumentos das partes

28 Em apoio do seu único fundamento de recurso, a Comissão contesta, em primeiro lugar, o raciocínio adotado pelo Tribunal Geral nos n.os 51 a 64 do acórdão recorrido, na medida em que o levou a considerar, no n.º 65 desse acórdão, que o Regulamento n.º 2988/95 não podia constituir, por si só, o fundamento jurídico pertinente para adotar as medidas administrativas destinadas a recuperar montantes indevidamente recebidos. Ao decidir desta forma, o Tribunal Geral teria violado os artigos 4.º e 7.º deste regulamento que constituem uma base autónoma e suficientemente precisa para adotar tais medidas que não têm caráter de sanção.

29 A Comissão considera que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito, no n.º 51 do referido acórdão, que constitui o ponto de partida do seu raciocínio, ao ter deduzido do quinto considerando do referido regulamento que o legislador da União subordina a aplicação de medidas administrativas e de sanções aos autores de irregularidades à publicação de

regulamentação setorial específica. No entanto, este considerando não impõe necessariamente que se baseie numa regulamentação setorial e também não exclui que o Regulamento n.º 2988/95 possa ter um efeito autónomo.

30 A Comissão também salienta que, nos n.os 51 a 57 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral deduziu do Acórdão de 28 de outubro de 2010, SGS Belgium e o. (C-367/09, EU:C:2010:648) que este regulamento era um regulamento-quadro que necessitava de um regulamento setorial para a aplicação de sanções e para identificar as categorias de pessoas visadas por essas sanções. Porém, esta interpretação valeria apenas para as sanções previstas no artigo 5.º do referido regulamento, às quais se aplica o princípio da legalidade dos crimes e das penas enunciado no artigo 49.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, bem como no artigo 2.º, n.º 2, do mesmo regulamento. Segundo a Comissão, o facto de alargar tal interpretação às medidas administrativas, que visam proteger os interesses financeiros da União e que não constituem sanções, equivaleria a privar o Regulamento n.º 2988/95 do seu efeito útil e do seu caráter vinculativo.

31 Além disso, se a regulamentação setorial é aplicável enquanto *lex specialis*, na sua falta, o Regulamento n.º 2988/95 produz um efeito jurídico próprio e autónomo. De resto, no Acórdão de 28 de outubro de 2010, SGS Belgium e o. (C-367/09, EU:C:2010:648, n.os 32 a 34), o Tribunal de Justiça recordou que as disposições de um regulamento têm, regra geral, um efeito imediato nas ordens jurídicas nacionais, pelo que só excecionalmente, em relação a «certas disposições de um regulamento», tais como, no Regulamento n.º 2988/95, as disposições relativas às sanções, é que as medidas de aplicação seriam necessárias.

32 Nesta perspetiva, os Acórdãos de 21 de dezembro de 2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre (C-465/10, EU:C:2011:867), e de 18 de dezembro de 2014, Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), aos quais o Tribunal Geral se referiu nos n.os 59 e 60 do acórdão recorrido, limitam-se a declarar que, quando existe uma regulamentação setorial que regula a recuperação de montantes em dívida, esta deve aplicar-se enquanto *lex specialis*, em vez da *lex generalis* que constitui o Regulamento n.º 2988/95. Em todo o caso, uma vez que, nos processos que deram origem a esses dois acórdãos, existia uma regulamentação setorial, o Tribunal de Justiça não teve de examinar a questão de saber se o regulamento podia constituir uma base autónoma para a recuperação, na falta de legislação setorial.

33 No entanto, tanto o Tribunal Geral como o Tribunal de Justiça reconheceram expressamente, por diversas vezes, a aplicação direta e autónoma do artigo 4.º do referido regulamento para recuperar esses montantes, nomeadamente nos Acórdãos de 15 de abril de 2011, IPK International/Comissão (T-297/05, EU:T:2011:185, n.º 117), de 13 de dezembro de 2012, FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807, n.º 72), e de 9 de julho de 2015, Cimmino e o. (C-607/13, EU:C:2015:448, n.º 76). Esta jurisprudência teria alcance geral e não podia, portanto, contrariamente ao que o Tribunal Geral afirmou nos n.os 62 a 64 do acórdão recorrido, restringir-se à PAC e à política comercial comum.

34 Em segundo lugar, a Comissão contesta o raciocínio que consta dos n.os 67 e 69 do acórdão recorrido, na parte em que o Tribunal Geral aí considerou que o artigo 103.º do Regulamento Financeiro de 2002, enquanto regulamentação setorial, permitia efetuar recuperações unicamente contra o contratante e não contra um terceiro, como o administrador da sociedade coordenadora.

35 Resulta do n.º 67 daquele acórdão que o artigo 7.º do Regulamento n.º 2988/95 não especifica a categoria de entidades que devem ser objeto de uma medida administrativa. Além disso, no n.º 69 do referido acórdão, o Tribunal Geral teria declarado que a aplicação conjunta do artigo 103.º do Regulamento Financeiro de 2002 e dos artigos 4.º e 7.º do Regulamento n.º 2988/95 não permitia a adoção de uma medida administrativa contra PB, uma vez que este não era o beneficiário direto dos pagamentos em causa.

36 Ora, segundo a Comissão, resulta do artigo 322.º, n.º 1, alínea a), TFUE, que um regulamento que, à semelhança do Regulamento Financeiro de 2002, estabelece as regras financeiras que definem, nomeadamente, as modalidades relativas à elaboração e execução do orçamento, é um regulamento geral relativo à execução do orçamento e não um regulamento setorial. Também o Regulamento Financeiro de 2002 e o Regulamento n.º 2988/95 devem ser entendidos como dois regulamentos gerais complementares e não como sendo, respetivamente, uma *lex generalis* e uma *lex specialis*. A este título, seria possível, e mesmo muitas vezes necessário, aplicar estes dois regulamentos conjuntamente.

37 No caso em apreço, a regulamentação setorial pertinente é, para o contrato público relativo à Ucrânia, o Regulamento n.º 99/2000, conforme alterado pelo Regulamento n.º 2112/2005, e, para o contrato público relativo à Sérvia, o Regulamento n.º 2666/2000, conforme alterado pelo Regulamento n.º 2257/2004.

38 Por outro lado, ao ter declarado, no n.º 67 do acórdão recorrido, que o artigo 7.º do Regulamento n.º 2988/95 «não fornece precisões quanto à categoria de entidades que devem ser objeto de uma medida administrativa», o Tribunal Geral violou a segunda frase deste artigo, segundo o qual as medidas administrativas «[p]odem 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». No caso vertente, enquanto administrador da sociedade coordenadora, PB está abrangido pelo âmbito de aplicação desta disposição.

39 Por seu turno, PB refuta, em primeiro lugar, a argumentação da Comissão, sublinhando que o Tribunal Geral não sustentou que o quinto considerando deste regulamento poderia prevalecer sobre as disposições do referido regulamento. Além disso, o argumento da Comissão que contesta a classificação do referido regulamento como «regulamento-quadro» pelo Tribunal Geral é inoperante, uma vez que a classificação como «regulamentação geral», sugerida pela Comissão, seria equivalente.

40 Por outro lado, PB sustenta que a Comissão, sem razão, critica o Tribunal Geral tanto por ter transposto a jurisprudência relativa às sanções administrativas para as medidas administrativas, como o facto de ter considerado que o artigo 4.º do referido regulamento não pode constituir, por si só, o fundamento jurídico pertinente de medidas administrativas destinadas à recuperação de montantes indevidamente recebidos. Com efeito, nenhum dos três acórdãos mencionados pela Comissão seria pertinente porque tanto o Acórdão de 14 de dezembro de 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, n.ºs 56 e 57), como os Acórdãos de 13 de dezembro de 2012, FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807, n.º 72), e de 9 de julho de 2015, Cimmino e o. (C-607/13, EU:C:2015:448, n.º 76), estariam abrangidos pelo âmbito de aplicação da PAC. Ora, PB considera que foi com razão que o Tribunal Geral declarou que, no âmbito desta política, o regime de sanções e de medidas administrativas foi instituído mesmo antes da entrada em vigor do Regulamento n.º 2988/95.

41 Além disso, o Tribunal de Justiça já teria sublinhado, designadamente no n.º 37 do Acórdão de 18 de dezembro de 2014, Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), que este regulamento se limita a estabelecer regras gerais de controlo e de sanções que não podem constituir uma base jurídica suficiente para fundamentar uma recuperação de fundos que foram mal utilizados. Segundo PB, esta jurisprudência é pertinente para sustentar a afirmação, que figura no n.º 58 do acórdão recorrido, de que não existem diferenças significativas na jurisprudência do Tribunal de Justiça entre a aplicação das sanções administrativas e a aplicação das medidas administrativas previstas no referido regulamento.

42 PB interroga-se, além disso, sobre o caráter operante da argumentação da Comissão, uma vez que esta não contesta que a decisão controvertida assentava em duas bases jurídicas. Ora, se a Comissão tivesse considerado que o Regulamento n.º 2988/95 constituía uma base jurídica suficiente para adotar a decisão controvertida, não a teria adotado também com base no artigo 103.º do Regulamento Financeiro de 2002.

43 Por último, PB considera que é indiferente que o Regulamento Financeiro de 2002 seja qualificado de «regulamentação setorial» ou de «regulamentação geral». Com efeito, decorreria do Acórdão de 18 de dezembro de 2014, Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462) que este regulamento financeiro podia fundamentar uma medida que reduzisse o montante de um subsídio concedido a título do Fundo Europeu para os Refugiados. O Tribunal Geral limitou-se a dar cumprimento a esse acórdão, procurando, nos n.os 65 e 66 do acórdão recorrido, se o referido regulamento financeiro autorizava a Comissão a adotar a decisão controvertida.

44 Em segundo lugar, PB contesta a argumentação da Comissão dirigida contra os n.os 67 e 69 do acórdão recorrido e sustenta, por um lado, que a segunda frase do artigo 7.º do Regulamento n.º 2988/95 é uma disposição puramente facultativa que deve, para poder ser aplicada, ser precisada num ato da União. Por outro lado, PB alega que uma medida administrativa só pode ser aplicada se permitir a retirada de uma vantagem indevidamente obtida. Daqui resultaria que essa retirada não pode ser ordenada em relação a uma pessoa que, à semelhança de PB, não beneficiou dessa vantagem.

Apreciação do Tribunal de Justiça

45 No âmbito do seu único fundamento de recurso, a Comissão contesta, em primeiro lugar, o raciocínio adotado pelo Tribunal Geral nos n.os 51 a 64 do acórdão recorrido, que o levou a considerar, no n.º 65 desse acórdão, que o Regulamento n.º 2988/95 não podia constituir, por si só, o fundamento jurídico pertinente para adotar medidas administrativas destinadas a recuperar montantes indevidamente recebidos.

46 Como o Tribunal de Justiça tem reiteradamente declarado no âmbito da PAC e da política comercial comum, a obrigação de restituir uma vantagem indevidamente recebida através de uma prática irregular não constitui uma sanção para a qual seja necessária uma base jurídica clara e inequívoca, distinta do Regulamento n.º 2988/95, mas sim a mera consequência da constatação de que as condições exigidas para a obtenção da vantagem resultante da regulamentação da União foram criadas artificialmente tornando, em todo o caso, indevida a vantagem recebida e justificando, portanto, a obrigação de a restituir [v., neste sentido, Acórdãos de 14 de dezembro de 2000, Emsland-Stärke, C-110/99, EU:C:2000:695, n.º 56; de 4 de junho de 2009, Pometon, C-158/08, EU:C:2009:349, n.º 28; de 13 de dezembro de 2012, FranceAgriMer,

C-670/11, EU:C:2012:807, n.º 65; de 17 de setembro de 2014, Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, n.º 45 e de 29 de fevereiro de 2024, Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet), C-437/22, EU:C:2024:176, n.º 57].

47 Daqui resulta que, quando das irregularidades constatadas resulte que não se pode considerar que os contratos, ao abrigo dos quais devia ser atribuído um financiamento europeu a um operador económico, foram validamente celebrados para fins de obtenção do financiamento em questão, há que aplicar uma medida administrativa, na aceção do artigo 4.º, n.º 1, primeiro travessão, do Regulamento n.º 2988/95, que consiste em exigir o reembolso dos fundos indevidamente recebidos (v., neste sentido, Acórdão de 13 de dezembro de 2012, FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, n.º 67).

48 Assim, o Tribunal de Justiça já reconheceu que uma medida administrativa que consista em recuperar junto de um operador a vantagem de que este indevidamente beneficiou pode ser adotada apenas ao abrigo do artigo 4.º do Regulamento n.º 2988/95.

49 Com efeito, ao dispor que «[o]s atos relativamente aos quais se prove terem por fim obter uma vantagem contrária aos objetivos do direito [da União] 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», o artigo 4.º, n.º 3, deste regulamento é diretamente aplicável em todos os seus elementos, incluindo, por conseguinte, na falta de regulamentação que a concretize.

50 Por conseguinte, ao contrário daquilo que o Tribunal Geral declarou nos n.ºs 62 a 64 do acórdão recorrido, a jurisprudência mencionada nos n.ºs 46 e 47 do presente acórdão é transponível para uma situação na qual os contratos públicos são financiados a partir de fundos concedidos pela União a título dos programas CARDS e TACIS. A este respeito, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a União só está vocacionada para financiar, através dos seus fundos, ações levadas a cabo em total conformidade, designadamente, com os princípios e as regras de adjudicação de contratos públicos (v., neste sentido, Acórdãos de 14 de julho de 2016, Wrocław — Miasto na prawach powiatu, C-406/14, EU:C:2016:562, n.º 43, e de 8 de junho de 2023, ANAS, C-545/21, EU:C:2023:451, n.º 31).

51 Tal interpretação contribui para a proteção eficaz dos interesses financeiros da União e para garantir o efeito útil do Regulamento n.º 2988/95. Com efeito, decorre dos considerandos terceiro e quarto deste regulamento que este visa assegurar a proteção dos interesses financeiros da União «em todos os domínios» e estabelecer «um quadro jurídico comum a todos os domínios abrangidos pelas políticas [da União]». Resulta igualmente do artigo 2.º, n.º 1, do referido regulamento que os controlos, bem como as medidas e sanções administrativas, são instituídos na medida em que sejam «necessários para assegurar a aplicação correta do direito [da União]», o que inclui inegavelmente as regras de adjudicação dos contratos públicos.

52 O objetivo de proteção dos interesses financeiros da União, prosseguido pelo Regulamento n.º 2988/95, confirma que o artigo 4.º, n.º 3, deste regulamento deve ser aplicado, sem que seja necessário adotar uma regulamentação setorial, sob pena de paralisar as possibilidades de ação da União com vista à proteção dos seus interesses financeiros.

53 Em contrapartida, quando o legislador da União tenha optado por criar, em regulamentação geral ou em regulamentação setorial, uma obrigação de recuperar os fundos mal utilizados ou irregularmente obtidos, é essa regulamentação que constitui o fundamento jurídico pertinente

para efeitos da recuperação destes fundos (v., nomeadamente, Acórdãos de 21 de dezembro de 2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, n.º 33, e de 18 de dezembro de 2014, Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, n.º 37).

54 Nestas condições, o quinto considerando do Regulamento n.º 2988/95 não pode ser lido no sentido de que a União tem a obrigação de adotar uma regulamentação setorial para aplicar as medidas administrativas previstas no artigo 4.º deste regulamento. Com efeito, essa obrigação só se impõe no que respeita às sanções administrativas previstas no artigo 5.º do referido regulamento. A União mantém, todavia, a faculdade de prever regras relativas às medidas administrativas na regulamentação setorial que adota.

55 Por outro lado, se o artigo 5.º do Regulamento n.º 2988/95 não é suscetível de se aplicar diretamente a um operador económico que cometeu uma irregularidade, na aceção do artigo 1.º, n.º 2, deste regulamento, é precisamente porque a aplicação de sanções administrativas, autorizada por este artigo 5.º, está, por sua vez, sujeita ao princípio da legalidade dos crimes e das penas (v., neste sentido, Acórdãos de 28 de outubro de 2010, SGS Belgium e o., C-367/09, EU:C:2010:648, n.ºs 39, 43 e 61, e de 13 de dezembro de 2012, FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, n.ºs 61 e 62).

56 O Tribunal Geral cometeu, pois, um erro de direito quando declarou, no n.º 65 do acórdão recorrido, que o Regulamento n.º 2988/95 não pode constituir, por si só, o fundamento jurídico pertinente para adotar medidas administrativas destinadas à recuperação de montantes indevidamente recebidos.

57 Em segundo lugar, a Comissão contesta o n.º 67 do acórdão recorrido, na parte em que o Tribunal Geral declarou que o artigo 7.º deste regulamento não especifica a categoria de entidades que devem ser objeto de uma medida administrativa.

58 A este respeito, decorre do artigo 7.º, segunda frase, do Regulamento n.º 2988/95 que as medidas e as sanções administrativas da União «[p]odem […] ser 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».

59 A faculdade assim conferida por esta disposição contribui para a realização do objetivo de proteger os interesses financeiros da União, nomeadamente quando o beneficiário seja uma pessoa coletiva que já não existe ou não dispõe de recursos suficientes para reembolsar os montantes em causa. Esta interpretação justifica-se, mais especificamente, à luz do objetivo de eficácia da luta contra a fraude, referido no quarto considerando do Regulamento n.º 2988/95 [Acórdão de 29 de fevereiro de 2024, Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet), C-437/22, EU:C:2024:176, n.º 53].

60 No caso em apreço, a Comissão sustenta que PB participou em irregularidades, na aceção do artigo 1.º, n.º 2, deste regulamento, nomeadamente no quadro da coordenação dessas irregularidades e da redação de mensagens de correio eletrónico ou ainda ao compartilhar almoços com um membro do comité de avaliação das propostas. Ora, admitindo que esses factos são comprovados, PB deveria, na sua qualidade de administrador da sociedade coordenadora, não só abster-se de participar nessas irregularidades, mas também de assegurar que estas não eram cometidas. A conduta de PB estava, por conseguinte, abrangida pelas disposições do artigo 7.º, segunda frase, do referido regulamento.

61 Daqui resulta, admitindo sempre que os factos sejam provados, que a Comissão tinha o direito de declarar que PB era solidariamente responsável com a sociedade coordenadora pelo pagamento dos montantes indevidamente recebidos por essa sociedade a título dos dois contratos públicos em causa, baseando a decisão controvertida apenas nos artigos 4.º e 7.º do Regulamento n.º 2988/95.

62 Por outro lado, como a Comissão corretamente sustentou, decorre do artigo 322.º, n.º 1, alínea a), TFUE que o Regulamento Financeiro de 2002 constitui uma regulamentação geral relativa à execução do orçamento e não uma regulamentação setorial que deve prevalecer sobre a regulamentação geral que o Regulamento n.º 2988/95 constitui. Por conseguinte, é indiferente que este regulamento financeiro se refira unicamente ao contratante da União.

63 Esta conclusão também é válida para o Regulamento Financeiro de 2002, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1995/2006, que era aplicável relativamente à parte da decisão controvertida que ordenou a PB que reembolsasse os pagamentos que a Comissão considerava como tendo sido indevidamente pagos à sociedade coordenadora em aplicação do contrato celebrado em 2008 na sequência do segundo contrato público.

64 Além disso, tendo em conta o objetivo transversal de proteção dos interesses financeiros da União prosseguido pelo Regulamento n.º 2988/95, recordado no n.º 51 do presente acórdão, o artigo 103.º, segundo parágrafo, do Regulamento Financeiro de 2002 e o artigo 103.º, terceiro parágrafo, do Regulamento Financeiro de 2002, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1995/2006, devem ser interpretados à luz do artigo 7.º do Regulamento n.º 2988/95.

65 Daqui resulta que se deve considerar que o artigo 103.º, segundo parágrafo, do Regulamento Financeiro de 2002, conjugado com o artigo 1.º, n.º 2, e com os artigos 4.º e 7.º do Regulamento n.º 2988/95, permite que as instituições da União se dirijam, para obter a restituição de quantias indevidamente pagas, às pessoas ligadas ao contratante que participaram, durante o procedimento de adjudicação de um contrato ou da sua execução, na prática de irregularidades, mas também às pessoas que são obrigadas a responder por essas irregularidades e às pessoas que deviam velar por que as referidas irregularidades não fossem cometidas.

66 Nestas condições, foi sem razão que o Tribunal Geral declarou, no n.º 69 do acórdão recorrido, que a aplicação conjunta dos artigos 4.º e 7.º deste regulamento, bem como do artigo 103.º do Regulamento Financeiro de 2002, não permitia adotar uma medida administrativa em relação a PB.

67 Por conseguinte, há que julgar integralmente procedente o fundamento único invocado pela Comissão em apoio do seu recurso e, por conseguinte, anular o acórdão recorrido.

Quanto ao recurso no Tribunal Geral

68 Em conformidade com o disposto no artigo 61.º, primeiro parágrafo, segunda frase, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, o Tribunal de Justiça pode, em caso de anulação da decisão do Tribunal Geral, decidir definitivamente o litígio se este estiver em condições de ser julgado.

69 Não é o que sucede no caso em apreço.

70 Com efeito, o Tribunal de Justiça não dispõe dos elementos necessários para decidir definitivamente sobre o recurso na parte em que tem por objeto a anulação da decisão controvertida.

71 Nestas condições, o litígio não está em condições de ser julgado. Consequentemente, há que remeter o processo ao Tribunal Geral na parte em que tem por objeto a anulação da decisão controvertida.

72 Em contrapartida, o n.º 2 do dispositivo do acórdão recorrido, nos termos do qual o Tribunal Geral negou provimento ao recurso interposto por PB quanto ao restante e que não foi objeto do presente recurso, tem força de caso julgado, não obstante a anulação parcial desse acórdão (v., neste sentido, Acórdão de 4 de março de 2021, Comissão/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, n.os 109 e 110).

Quanto às despesas

73 Uma vez que o processo é remetido ao Tribunal Geral, reserva-se para final a decisão quanto às despesas relativas ao presente recurso.

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

1) **É anulado o Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 14 de setembro de 2022, PB/Comissão (T-775/20, EU:T:2022:542).**

2) **O processo é remetido ao Tribunal Geral da União Europeia na parte em que tem por objeto a anulação da Decisão C(2020) 7151 final da Comissão, de 22 de outubro de 2020, relativa à aplicação de uma medida administrativa contra o administrador da sociedade [Confidencial], que visava retirar-lhe os montantes indevidamente recebidos a título dos contratos com as referências TACIS/2006/101-510 e CARDS/2008/166-429.**

3) **Reserva-se para final a decisão quanto às despesas.**

Assinaturas