Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção alargada)

20 de julho de 2017 *

«Contribuição financeira — Programa geral "Direitos Fundamentais e Justiça" para o período de 2007-2013 — Programa específico "Justiça Civil" — Recurso de anulação — Decisão que constitui título executivo — Artigo 299.º TFUE — Competência do autor do ato — Princípio da boa administração — Pedido de condenação da Comissão no pagamento do saldo ainda em dívida por força das convenções de subvenção — Requalificação parcial do recurso — Cláusula compromissória — Competência do Tribunal Geral — Custos elegíveis»

No processo T-644/14,

ADR Center SpA, com sede em Roma (Itália), representada inicialmente por L. Tantalo, e em seguida por A. Guillerme, advogados,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada inicialmente por J. Estrada de Solà e L. Cappelletti, e em seguida por J. Estrada de Solà e S. Delaude, na qualidade de agentes,

recorrida,

que tem por objeto, por um lado, com base no artigo 263.º TFUE, um pedido de 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 recorrente em execução das três convenções de subvenção celebradas no âmbito do programa específico «Justiça Civil», e, por outro, com base no artigo 272.º TFUE, um pedido de condenação da Comissão no pagamento do saldo ainda em dívida por força das três convenções de subvenção, no montante de 49 172,52 euros, e numa indemnização,

O TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção alargada),

composto por: H. Kanninen, presidente, I. Pelikánová, E. Buttigieg (relator), S. Gervasoni e L. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín, juízes,

secretário: P. Cullen, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 23 de novembro de 2016,

profere o presente

* Língua do processo: inglês.

Acórdão

I. Antecedentes do litígio

1 A recorrente, ADR Center SpA, é uma sociedade estabelecida na Itália que presta serviços no domínio da composição extrajudicial de litígios.

A. Quanto às convenções de subvenção em causa

2 Em dezembro de 2008, a Comunidade Europeia, representada pela Comissão das Comunidades Europeias, e alguns consórcios coordenados pela recorrente, celebraram três convenções de subvenção, respetivamente com as referências JLS/CJ/2007-1/18, JLS/CJ/2007-1/19 e JLS/CJ/2007-1/21 (a seguir, respetivamente, «convenção de subvenção A», «convenção de subvenção B» e «convenção de subvenção C» e, coletivamente, «convenções de subvenção»), no âmbito da execução do programa específico instituído pela 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).

1. Convenção de subvenção A

3 A convenção de subvenção A respeitava a uma ação intitulada «Custos da falta de recurso à composição extrajudicial dos litígios — Estudo e descrição dos custos reais dos litígios intracomunitários de natureza comercial (The costs of non ADR — Surveying and showing the atual costs of intra-community comercial litigation)». Essa ação consistia num estudo de análise do custo de não se recorrer à composição extrajudicial dos litígios no setor comercial.

4 A convenção de subvenção A estipulava, na sua cláusula I.2.2, que a ação em causa teria uma duração de doze meses. Essa duração foi aumentada para dezasseis meses, até 10 de abril de 2010, por aditamento assinado em 17 de dezembro de 2009.

5 Resulta das cláusulas I.4.2 e I.4.3 da convenção de subvenção A que o montante total dos custos elegíveis foi estimado em 216 880 euros e que a subvenção foi fixada no montante máximo de 173 000 euros, correspondente à taxa de 79,8% dos custos elegíveis estimados.

2. Convenção de subvenção B

6 A convenção de subvenção B respeitava a uma ação intitulada «Facilitar o acesso, na União Europeia, às sessões de informação sobre o recurso à mediação: vídeo de orientação destinado a facilitar a composição dos litígios (Making information sessions on the use of mediation easily available throughout the EU: A video guide to facilitate settlement)». Essa ação consistia na criação de vídeos especializados destinados a sensibilizar os juristas e os litigantes quanto à natureza e quanto à utilidade da mediação nos litígios transfronteiriços.

7 Resulta da cláusula I.2.2 da convenção de subvenção B que a ação tinha uma duração de 18 meses e teria o seu termo em 9 de junho de 2010.

8 Resulta das cláusulas I.4.2 e I.4.3 da convenção de subvenção B que o montante total dos custos elegíveis foi estimado em 243 500 euros e que a subvenção foi fixada no montante máximo de 194 000 euros, correspondente à taxa de 79,7% dos custos elegíveis estimados.

3. Convenção de subvenção C

9 A convenção de subvenção C respeitava a uma ação intitulada «Para além de ganhar: por um recurso de sucesso à mediação no âmbito da representação dos clientes (Beyond winning: successful mediation advocacy in representing clients)». O principal objetivo da ação era informar os advogados da possibilidade de recorrer à mediação e permitir-lhes compreenderem melhor as vantagens.

10 Resulta da cláusula I.2.2 da convenção de subvenção C que a ação tinha uma duração de 18 meses e teria o seu termo em 9 de junho de 2010.

11 Resulta das cláusulas I.4.2 e I.4.3 da convenção de subvenção C que o montante total dos custos elegíveis foi estimado em 241 856 euros e que a subvenção foi fixada no montante máximo de 193 000 euros, correspondente à taxa de 79,8% dos custos elegíveis estimados.

4. Estrutura e disposições comuns relevantes das convenções de subvenção

a) Estrutura

12 Todas as convenções de subvenção eram constituídas por condições especiais, incluindo a numeração das cláusulas com o número romano I, por condições gerais, cujas cláusulas eram numeradas com o número romano II, e por quatro anexos. Precisavam ainda que as cláusulas contidas nas condições especiais prevaleciam sobre o resto da convenção, que as cláusulas contidas nas condições gerais prevaleciam sobre as contidas nos anexos e que as cláusulas contidas na convenção prevaleciam sobre o conteúdo do anúncio para apresentação de propostas e sobre o conteúdo do guia relativo à apresentação de pedidos de subvenção (a seguir «guia para os requerentes de subvenções»). Contudo, aí se indicava que os dois últimos documentos deviam ser utilizados «para fins suplementares».

b) Entrega dos relatórios e outros documentos

13 Resulta da leitura conjugada das cláusulas I.6 e II.15.4 das convenções de subvenção que o coordenador devia entregar, no prazo de dois meses contados do encerramento da ação, primeiro, um relatório final sobre a execução técnica da ação, segundo, uma relação financeira final dos custos elegíveis realmente suportados segundo a estrutura do orçamento provisional e utilizando a mesma descrição e, terceiro, uma relação recapitulativa completa das receitas e das despesas da ação (a seguir, os três documentos em conjunto, «relatório final»).

c) Pagamentos da Comissão

14 A cláusula I.5 das convenções de subvenção estipulava que a Comissão concedia um pré-financiamento aos beneficiários e que o pagamento do saldo seria feito após o fim da ação. O pedido de pagamento do saldo deveria ser acompanhado nomeadamente pelo relatório final sobre a execução técnica da ação e pela relação financeira final, dispondo a Comissão de 90 dias para aprovar ou rejeitar o relatório e pagar o saldo ou pedir documentação e informações adicionais. O beneficiário tinha 30 dias civis para apresentar informações adicionais ou um novo relatório.

d) Direito aplicável e tribunais competentes

15 A cláusula I.9 das convenções de subvenção estipulava:

«A subvenção rege-se pelas estipulações da convenção, pelas disposições comunitárias aplicáveis e, subsidiariamente, pela lei belga em matéria de subvenções.

Das decisões da Comissão sobre a aplicação das estipulações da convenção e sobre as formas da sua execução cabe recurso dos beneficiários para o Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias e, se for caso disso, da decisão desse Tribunal para o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.»

e) Custos elegíveis

16 A respeito dos custos elegíveis, a cláusula II.14.1 das convenções de subvenção estipulava o seguinte:

«Para poderem ser considerados custos elegíveis da ação, os custos devem corresponder aos seguintes critérios gerais:

– ter relação com o objeto da convenção e estar previstos no orçamento provisional anexo à convenção;

– ser necessários para a realização da ação objeto da convenção;

– ser razoáveis e justificados […];

– ter sido gerados durante a ação […];

– ter sido efetivamente suportados pelos beneficiários, ter sido registados na sua contabilidade de acordo com os princípios contabilísticos aplicáveis e ter sido declarados conformes com os requisitos da lei fiscal e social aplicável;

– ser identificáveis e controláveis.

Os processos de contabilidade e de controlo interno dos beneficiários devem permitir uma aproximação direta entre os custos e as receitas declaradas no âmbito da ação e os balanços contabilísticos e os documentos comprovativos correspondentes.»

f) Decisões executórias

17 A cláusula II.19.5 das convenções de subvenção estipulava:

«Os beneficiários serão informados de que, nos termos do artigo 256.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, a Comissão pode formalizar o apuramento de um crédito a cargo de pessoas diferentes dos Estados, por decisão constitutiva de título executivo. Dessa decisão cabe recurso para o Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias.»

g) Inspeções e auditorias

18 A cláusula II.20 das convenções de subvenção estipulava, nas partes aplicáveis:

« II.20.1.
O coordenador obriga-se a fornecer em pormenor todos os dados pedidos pela Comissão ou por qualquer outro organismo externo mandatado pela Comissão, a fim de assegurar a boa execução da ação e das disposições da convenção. Caso queira, a Comissão pode pedir que essas informações sejam prestadas diretamente por um cobeneficiário.

II.20.2. Os beneficiários deverão manter ao dispor da Comissão todos os documentos originais, nomeadamente contabilísticos e fiscais, ou, em casos excecionais devidamente justificados, as cópias autenticadas dos documentos originais relativos à convenção de subvenção, mantidos em qualquer suporte adequado que garanta a sua integridade nos termos da lei nacional aplicável, durante um período de cinco anos a partir da data de pagamento do saldo previsto na cláusula I.5.

II.20.3. Os beneficiários aceitam que a Comissão, diretamente com os seus agentes ou através de qualquer outro organismo externo que tenha mandatado para o efeito, possa proceder a auditorias sobre a utilização dada à subvenção. Essas auditorias podem ser efetuadas ao longo de todo o período de execução da convenção até ao pagamento do saldo e durante um período de cinco anos a contar da data de pagamento do saldo. Se for caso disso, os resultados dessas auditorias poderão dar origem a decisões de recuperação pela Comissão.

II.20.4. Os beneficiários obrigam-se a reconhecer o direito de acesso adequado do pessoal da Comissão ou das pessoas externas por ela mandatadas aos locais e instalações onde se leva a cabo a ação, bem como a todas as informações necessárias, incluindo em formato eletrónico, para que essas auditorias sejam devidamente realizadas […]»

B. Quanto à execução e convenções de subvenção

1. Convenção de subvenção A

19 Em 19 de fevereiro de 2009, a Comissão procedeu ao pagamento de um pré-financiamento no montante de 121 100 euros a favor do consórcio com o qual tinha sido celebrada a convenção de subvenção A por intermédio da recorrente. A ação em causa teve o seu termo em 10 de abril de 2010. O relatório final relativo a essa ação foi apresentado à Comissão em 9 de junho de 2010. Por ofício de 26 de julho de 2010, a Comissão pediu à recorrente um determinado número de documentos comprovativos das despesas por ela declaradas. Em 25 de novembro de 2010, a recorrente apresentou um relatório final alterado. Por ofício de 17 de dezembro de 2010, a Comissão informou a recorrente de que, na sequência da sua apresentação dos documentos adicionais, iria proceder ao pagamento do saldo no montante de 17 557,97 euros. Daí resulta que a contribuição financeira total da União Europeia para a realização dessa ação era, nesse momento, de 138 657,97 euros, montante correspondente a 79,8% das despesas elegíveis declaradas.

2. Convenção de subvenção B

20 Em 19 de fevereiro de 2009, a Comissão procedeu ao pagamento de um pré-financiamento no montante de 135 800 euros a favor do consórcio com o qual tinha sido celebrada a convenção de subvenção B por intermédio da recorrente. A ação em causa teve o seu termo em 9 de junho de 2010. O relatório final relativo a essa ação foi apresentado à Comissão em 4 de agosto de 2010. Por ofício de 30 de agosto de 2010, a Comissão informou a recorrente da sua intenção de recuperar o montante de 121 802,84 euros. Em 27 de outubro de 2010, a recorrente apresentou um relatório final alterado. Em 10 de janeiro de 2011, a recorrente apresentou de novos elementos de informação relativos aos custos elegíveis suportados. Por ofício de 7 de fevereiro de 2011, a Comissão informou a recorrente da adoção de uma ordem de recuperação do montante de 6 236,38 euros. Daí resulta que a contribuição financeira total da União para a realização dessa ação correspondia, nesse momento, ao montante de 129 563,62 euros.

3. Convenção de subvenção C

21 Em 19 de fevereiro de 2009, a Comissão procedeu ao pagamento de um pré-financiamento no montante de 135 100 euros a favor do consórcio com o qual tinha sido celebrada a convenção de subvenção C por intermédio da recorrente. A ação em causa teve o seu termo em 9 de junho de 2010. O relatório final relativo a essa ação foi apresentado à Comissão em 21 de julho de 2010. Por ofício de 24 de agosto de 2010, a Comissão informou a recorrente da sua intenção de recuperar o montante de 49 960,11 euros. Em 19 de outubro de 2010, a recorrente apresentou um relatório final alterado. Por ofício de 14 de dezembro de 2010, a Comissão informou a recorrente de que, na sequência da sua apresentação dos documentos adicionais, iria proceder ao pagamento do saldo no montante de 27 484,33 euros. Daí resulta que a contribuição financeira total da União para a realização dessa ação correspondia, nesse momento, ao montante de 162 584,33 euros.

C. Quanto ao processo de auditoria

22 Por ofício de 22 de junho de 2011, a Comissão informou a recorrente da sua decisão de efetuar uma auditoria às ações em causa, de acordo com a cláusula II.20 das convenções de subvenção. A auditoria seria efetuada por uma sociedade de auditoria externa à Comissão.

23 A auditoria decorreu entre 17 e 26 de julho de 2011 nos escritórios da recorrente em Roma (Itália).

24 Em 23 de novembro de 2011, os auditores comunicaram à recorrente três projetos iniciais de relatórios de auditoria, um por cada ação em causa, onde concluíam pela rejeição de uma parte significativa dos custos declarados, por serem inelegíveis. A recorrente, por carta de 22 de dezembro de 2011, contestou o conteúdo desses projetos iniciais de relatórios de auditoria.

25 Em 25 de janeiro de 2012, os auditores comunicaram à recorrente três projetos revistos de relatórios de auditoria, onde mantinham, em substância, as suas conclusões relativas à rejeição por de uma parte significativa dos custos declarados, por serem inelegíveis (a seguir «projetos revistos de relatórios de auditoria»). A recorrente, por carta de 15 de fevereiro de 2012, contestou o conteúdo dos projetos revistos de relatórios de auditoria.

26 Em 26 de abril de 2012, os auditores entregaram à Comissão os relatórios finais de auditoria.

27 Por três ofícios datados de 10 de junho de 2013, a Comissão comunicou à recorrente os relatórios finais de auditoria relativos às ações em causa e informou-a de que aprovava as suas conclusões e as suas recomendações.

28 O relatório de auditoria final relativo à ação prevista na convenção de subvenção A concluía que, entre os custos declarados pela recorrente, os que eram inelegíveis ascendiam ao montante de 116 610,49 euros. Os auditores assinalaram igualmente que existia o risco de certos dias faturados no âmbito dessa ação a respeito dos serviços prestados por um dos peritos contratados pela recorrente, que era também um dos seus dois comproprietários (a seguir «perito X»), poderem, na realidade, dizer respeito a atividades relativas a outras ações. Os custos sujeitos a esse risco eram de 9 418,75 euros e os auditores emitiram reservas quanto à sua elegibilidade. Os auditores tinham pedido à recorrente que lhes fornecesse os extratos dos relatórios financeiros apresentados no âmbito de outras ações, a fim de dissipar as dúvidas relativas à realidade desses custos declarados por esse perito, mas a recorrente tinha recusado com base no facto de a informação pedida estar excluída do âmbito de aplicação da auditoria.

29 O relatório de auditoria final relativo à ação objeto da convenção de subvenção B concluía que, entre os custos declarados pela recorrente, os que eram inelegíveis ascendiam ao montante de 196 687,61 euros. Os auditores assinalaram igualmente que existia o risco de certos dias faturados no

âmbito dessa ação a respeito dos serviços prestados por dois peritos empregados da recorrente, que eram simultaneamente os seus dois comproprietários (a seguir «peritos X e Y»), poderem, na realidade, dizer respeito a atividades relativas a outras ações e ter sido incluídos nos relatórios financeiros dessas outras ações. Os custos sujeitos a esse risco ascendiam a 9 923,68 euros e os auditores emitiram reservas quanto à sua elegibilidade. Os auditores tinham igualmente sido confrontados com a recusa da recorrente de lhes fornecer documentação alegadamente relevante para poderem confirmar a elegibilidade desses custos, com base em que essa documentação estava excluída do âmbito de aplicação da auditoria.

30 O relatório de auditoria final relativo à ação objeto da convenção de subvenção C concluía que, entre os custos declarados pela recorrente, os que eram inelegíveis ascendiam ao montante de 43 190,57 euros. Os auditores assinalaram custos adicionais no montante de 44 270,22 euros que podiam igualmente ser considerados inelegíveis por causa do mesmo risco identificado na auditoria relativa a essa ação e emitiram reservas a seu respeito. Os auditores tinham igualmente sido confrontados com a recusa da recorrente de lhes fornecer documentação alegadamente, tal como no âmbito das auditorias das ações objeto das convenções de subvenção A e B.

31 Nos ofícios de 10 de junho de 2013, a Comissão informou a recorrente de que os montantes a recuperar ascendiam a 62 649,47 euros quanto à ação objeto da convenção de subvenção A, 78 991,12 euros quanto à ação objeto da convenção de subvenção B e 52 634,75 euros quanto à ação objeto da convenção de subvenção C. No cálculo desses montantes, considerou inelegíveis igualmente os custos sobre cuja elegibilidade os auditores tinham emitido reservas, a saber, os custos de 9 418,75 euros relativamente à primeira ação, 9 923,68 euros relativamente à segunda ação e 44 270,22 euros relativamente à terceira ação. A propósito desses custos, indicou que podiam, afinal de contas, ser considerados na condição de a recorrente apresentar a documentação pedida pelos auditores até 10 de julho de 2013 e de ela aceitar essa documentação. Nos seus ofícios de 10 de junho de 2013, informou igualmente a recorrente de que lhe enviaria notas de débito no prazo de um mês e de que podia recuperar os montantes devidos, incluindo juros, eventualmente por compensação ou execução coerciva. Por último, nessas cartas, apresentou as suas desculpas pela transmissão tardia dos relatórios finais de auditoria.

32 Por carta de 9 de julho de 2013, a recorrente contestou as conclusões dos relatórios finais de auditoria e alegou que as ordens de recuperação da Comissão eram nulas, dada a sua adoção mais de dois anos depois do encerramento do processo de auditoria. Pediu igualmente um encontro com os serviços competentes da Comissão.

33 Por mensagem de correio eletrónico de 6 de agosto de 2013, a Comissão informou a recorrente de que poderia realizar um encontro em setembro de 2013.

34 Em 30 de setembro de 2013, houve uma chamada telefónica entre os serviços competentes da Comissão e a recorrente e ficou acordado que esta teria um período adicional para analisar as considerações dos auditores.

35 Por carta de 7 de outubro de 2013, a recorrente apresentou observações adicionais sobre a auditoria às ações em causa. Alegou que essa auditoria era nula e que as ordens de recuperação da Comissão deveriam ser rejeitadas pelo facto de a metodologia de auditoria seguida não ter sido determinada de comum acordo, de os relatórios finais de auditoria e as ordens de recuperação lhe terem sido comunicados fora de tempo e de as considerações dos auditores se basearem em suposições erradas. Alegou igualmente que, segundo a sua análise dos custos elegíveis suportados na execução dessas ações, a Comissão lhe devia a quantia de 49 172,52 euros e explicou as formas de cálculo dessa quantia.

36 Por ofício de 16 de outubro de 2013, a Comissão observou que a recorrente, na sua carta de 7 de outubro de 2013, não tinha apresentado provas da elegibilidade dos custos rejeitados. Enviou, assim, à recorrente as notas de débito n.os 3241311168, 3241311170 e 3241311175, pagáveis até 29 de novembro de 2013, nos seguintes montantes: 62 649,47 euros relativamente à ação objeto da convenção de subvenção A, 78 991,12 euros relativamente à ação objeto da convenção de subvenção B e 52 634,75 euros relativamente à ação objeto da convenção de subvenção C. As notas de débito precisavam que, em caso de falta de pagamento até ao fim do prazo, aos montantes em dívida acresceriam juros de mora.

37 Por carta de 13 de novembro de 2013, a recorrente impugnou o conteúdo do ofício da Comissão de 16 de outubro de 2013 e as notas de débito juntas a esse ofício, pedindo um novo encontro com a Comissão. Juntou ainda a essa carta uma fatura *pro forma* no montante de 64 436,38 euros e duas notas de crédito nos montantes de 3 663,21 euros e 11 600,75 euros, respetivamente.

38 Por ofício de 6 de dezembro de 2013, a Comissão informou a recorrente de que tinham sido movidos os processos de recuperação dos montantes em dívida e de que o procedimento contraditório estava encerrado. Confirmou ainda que os créditos detidos sobre a recorrente passavam a ter caráter certo e exigível na aceção do artigo 81.º do Regulamento Delegado (UE) n.º 1268/2012 da Comissão, de 29 de outubro de 2012, sobre as normas de execução do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União (JO 2012, L 362, p. 1). Informou igualmente a recorrente dos meios processuais de que dispunha e informou ser desnecessário um novo encontro com os seus serviços.

39 A Comissão enviou ofícios de notificação de falta de pagamento em 16 de dezembro de 2013 e notificações para cumprir em 26 de fevereiro de 2014.

40 Entretanto, em 21 de janeiro de 2014, houve uma reunião entre os serviços da Comissão e a recorrente.

41 Em 27 de junho de 2014, a Comissão adotou, com base no artigo 299.º TFUE e no artigo 79.º, n.º 2, 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, do Conselho (JO 2012, L 298, p. 1, a seguir «Regulamento Financeiro»), a Decisão C(2014) 4485 final, que aprova a recuperação do montante de 194 275,34 euros em capital devido pela recorrente em execução das convenções de subvenção, acrescido do montante de 3 236 euros por juros de mora até 30 de abril de 2014 e do montante suplementar de 21,30 euros por dia de mora contado a partir de 1 de maio de 2014 (a seguir «decisão recorrida»).

42 No seu artigo 4.º, esclarece-se, nomeadamente, que a decisão recorrida constitui título executivo na aceção do artigo 299.º, primeiro parágrafo, TFUE.

II. Tramitação do processo e pedidos das partes

43 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 30 de agosto de 2014, a recorrente interpôs o presente recurso.

44 A fase escrita do processo encerrou após a apresentação da tréplica em 6 de maio de 2015.

45 Por requerimento separado apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 21 de janeiro de 2016, a recorrente apresentou um pedido de medidas provisórias. Por despacho de 22 de janeiro de 2016, o presidente do Tribunal Geral ordenou, nos termos do artigo 157.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, a suspensão provisória da execução coerciva da decisão recorrida até despacho que

decidisse definitivamente do pedido da recorrente. Esse pedido foi definitivamente indeferido por despacho do presidente do Tribunal Geral de 7 de abril de 2016, ficando as despesas reservadas para final.

46 Com base em proposta do juiz-relator, o Tribunal Geral (Primeira Secção), no quadro das medidas de organização do processo previstas no artigo 89.º do Regulamento de Processo, colocou questões escritas às partes, em 12 de julho de 2016, a que estas responderam no prazo fixado para o efeito.

47 Mediante proposta da Primeira Secção, o Tribunal Geral, em 14 de setembro de 2016, nos termos do artigo 28.º do Regulamento de Processo, remeteu o processo a uma formação de julgamento alargada.

48 Mediante proposta do juiz-relator, o Tribunal Geral (Primeira Secção alargada) deu abertura, em 16 de setembro de 2016, à fase oral do processo.

49 Mediante proposta do juiz-relator, o Tribunal Geral (Primeira Secção alargada), no âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 89.º do Regulamento de Processo, em 6 de outubro de 2016, colocou questões escritas às partes, pedindo a junção de certos documentos. As partes deram cumprimento ao pedido do Tribunal Geral, no prazo fixado.

50 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal Geral na audiência de 23 de novembro de 2016.

51 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

– anular a decisão recorrida;

– condenar a Comissão no pagamento imediato do saldo ainda em dívida por força das convenções de subvenção, no montante de 49 172,52 euros;

– condenar a Comissão no pagamento imediato de uma indemnização pelos danos causados na sua reputação e pelo tempo gasto pelo seu pessoal na defesa dos seus interesses, nos processos administrativo e judicial;

– condenar a Comissão nas despesas.

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

– negar provimento ao recurso, por improcedente;

– julgar inadmissíveis e, de qualquer forma, improcedentes os pedidos de pagamento do saldo em dívida, de indemnização e de juros;

– condenar a recorrente nas despesas.

III. Questão de direito

A. Quanto à admissibilidade

1. Quanto à admissibilidade do segundo pedido da recorrente

53 Na fase escrita do processo, a Comissão arguiu uma causa de não conhecimento de mérito do segundo pedido da recorrente, por estar excluído do presente recurso, que é um recurso de anulação, o pagamento do saldo alegadamente em dívida por força das convenções de subvenção. Acresce que, segundo jurisprudência constante, no âmbito do seu exercício da fiscalização da legalidade, o Tribunal Geral não tem o poder de dar ordens às instituições nem de as substituir.

54 A recorrente não respondeu à arguição desta causa de não conhecimento de mérito na fase escrita do processo.

55 Recapitulando, no seu segundo pedido, a recorrente pede que o Tribunal Geral condene a Comissão no pagamento imediato do saldo que lhe é ainda devido por força das convenções de subvenção, no montante de 49 172,52 euros.

56 A admissibilidade deste pedido depende da natureza jurídica do presente recurso. Com efeito, se se verificar que é um recurso de anulação interposto com base no artigo 263.º TFUE, o presente pedido é inadmissível, na medida em que, de acordo com jurisprudência constante, não cabe ao juiz da União dirigir, no âmbito da fiscalização da legalidade que exerce, ordens às instituições ou substituí-las, cabendo, sim, à entidade administrativa em causa tomar as medidas necessárias à execução de um acórdão proferido em sede de recurso de anulação (v. acórdão de 17 de junho de 2010, CEVA/Comissão, T-428/07 e T-455/07, EU:T:2010:240, n.º 56 e jurisprudência aí referida).

57 No caso, na petição inicial, a recorrente indicou, sob a epígrafe «Tipo de processo», que o recurso interposto era um recurso de anulação.

58 Contudo, na resposta a uma questão escrita colocada pelo Tribunal Geral, a recorrente precisou que se devia entender que o presente recurso se baseava não só no artigo 263.º TFUE, que constitui a base jurídica do primeiro pedido, mas também no artigo 272.º TFUE, que constitui a base jurídica do segundo pedido, invocando em apoio da sua alegação o acórdão de 6 de outubro de 2015, Technion e Technion Research & Development Foundation/Comissão (T-216/12, EU:T:2015:746). Na sua resposta à mesma questão escrita colocada pelo Tribunal Geral, a Comissão indicou igualmente que, tanto quanto o compreende, o presente recurso baseia-se, na realidade, tanto no artigo 263.º TFUE como no artigo 272.º TFUE e que essa dupla base jurídica do recurso está em conformidade com o acórdão de 6 de outubro de 2015, Technion e Technion Research & Development Foundation/Comissão (T-216/12, EU:T:2015:746).

59 Há que lembrar que, no n.º 55 do acórdão de 6 de outubro de 2015, Technion e Technion Research & Development Foundation/Comissão (T-216/12, EU:T:2015:746), o Tribunal Geral referiu que o recurso em causa, apesar da sua base expressa no artigo 263.º TFUE, tinha, na realidade, um duplo objeto, pedindo-se não só a anulação da decisão então recorrida mas também a declaração do Tribunal Geral de que a Comissão não detinha o crédito contratual controvertido. Partindo das premissas de que, por um lado, em sede de recurso de anulação, o juiz da União não tem competência para conhecer de ações de declaração e, por outro, o contrato então em causa continha uma cláusula compromissória na aceção do artigo 272.º TFUE, o Tribunal Geral verificou, no n.º 57 desse acórdão, se era possível requalificar parcialmente a lide tanto em recurso interposto com base no artigo 263.º TFUE e destinado à anulação da decisão então recorrida como em ação com base no artigo 272.º TFUE e destinada a obter a declaração de que a Comissão não detinha o crédito contratual controvertido.

60 No n.º 60 do acórdão de 6 de outubro de 2015, Technion e Technion Research & Development Foundation/Comissão (T-216/12, EU:T:2015:746), o Tribunal Geral precisou que era possível a requalificação do recurso de anulação sem afetar os direitos da defesa da instituição recorrida, no caso de, por um lado, a isso não se opor a vontade expressa do recorrente e, por outro, de ser invocado na petição, no respeito das disposições do artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal Geral de 2 de maio de 1991, pelo menos um fundamento relativo à violação das normas que regem a relação contratual em causa.

61 No caso, tendo em conta as respostas das partes à questão escrita do Tribunal Geral (v. n.º 58, *supra*), o conteúdo do segundo pedido da recorrente, que demonstra a existência de um litígio de natureza contratual e o facto de esse pedido se basear em fundamentos e argumentos relativos à violação das convenções de subvenção pela Comissão, há que requalificar parcialmente a presente lide tanto como recurso interposto com base no artigo 263.º TFUE, destinado à anulação da decisão recorrida, como uma ação com base no artigo 272.º TFUE, nomeadamente destinada a que o Tribunal Geral condene a Comissão no pagamento imediato do saldo em dívida à recorrente, por força convenções de subvenção, no montante de 49 172,52 euros.

62 Feita esta requalificação parcial, há que concluir que o segundo pedido da recorrente tem uma base legal adequada, a saber, o artigo 272.º TFUE. Com efeito, esta disposição erige o juiz da União em julgador de pleno conhecimento, permitindo-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 (v. acórdão de 6 de outubro de 2015, Technion e Technion Research & Development Foundation/Comissão, T-216/12, EU:T:2015:746, n.º 57 e jurisprudência aí referida). Daí resulta que este pedido é admissível.

2. Quanto à admissibilidade do terceiro pedido da recorrente

63 A Comissão argui uma causa de não conhecimento de mérito do terceiro pedido da recorrente, nomeadamente por não respeitar os pressupostos previstos no artigo 44.º, n.º 1, alíneas c) e d), do Regulamento de Processo de 2 de maio de 1991.

64 A recorrente não respondeu à arguição da Comissão quanto a essa causa de não conhecimento de mérito.

65 O Tribunal Geral lembra que, nos termos do artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo de 2 de maio de 1991, que era aplicável à data da interposição do presente recurso, a petição deve indicar o objeto do litígio e a exposição sumária dos fundamentos invocados.

66 Para cumprir estes requisitos, uma petição dirigida à reparação de danos alegadamente causados por uma instituição da União deve conter os elementos que permitam identificar que conduta o recorrente imputa à instituição, quais as razões pelas quais entende existir um nexo de causalidade entre essa conduta e o dano que alega ter sofrido, além do caráter e da extensão desse dano (v. acórdão de 15 de junho de 1999, Ismeri Europa/Tribunal de Contas, T-277/97, EU:T:1999:124, n.º 30 e jurisprudência aí referida).

67 No caso, o terceiro pedido da recorrente, um pedido de indemnização, não tem o suporte de qualquer argumentação, limitando-se a recorrente a indicar nesse pedido que pede a indemnização «pelo dano causado à sua reputação internacional e pelo tempo gasto pelo seu pessoal experimentado na defesa contra um processo infundado». Ora, estas alegações não cumprem nenhum dos três pressupostos acima referidos no n.º 66. Daí resulta que este pedido deve ser julgado inadmissível.

B. Quanto ao mérito

1. Observações preliminares

68 Há que lembrar que, feita a requalificação parcial do presente recurso, cabe ao Tribunal Geral conhecer, por um lado, do pedido de anulação da decisão recorrida, baseado no artigo 263.º TFUE e que consta do primeiro pedido da recorrente, e, por outro, do pedido de condenação da Comissão a pagar à recorrente o saldo em dívida por força das convenções de subvenção, no montante de 49 172,52 euros, baseado no artigo 272.º TFUE e que consta do segundo pedido (v. n.º 61, *supra*).

69 A recorrente invoca cinco fundamentos de recurso. O primeiro fundamento é relativo ao facto de as regras de auditoria seguidas pelos auditores nunca terem sido objeto de acordo entre as partes. O segundo fundamento é relativo a um atraso não razoável na comunicação à recorrente dos relatórios finais de auditoria e à má gestão, em geral, das ações em causa pela Comissão. O terceiro fundamento é relativo a uma violação pela Comissão da sua obrigação de cumprir o seu ónus da prova. O quarto fundamento é relativo a erros nos relatórios finais de auditoria e o quinto fundamento, invocado pela primeira vez na réplica, é relativo a incompetência da Comissão para a adoção da decisão recorrida.

70 A esse respeito, há que lembrar que, em sede de recurso de anulação com base no disposto no artigo 263.º TFUE, o juiz da União deve analisar a legalidade do ato recorrido à luz do Tratado ou de qualquer norma jurídica relativa à sua aplicação e, portanto, do direito da União. Em contrapartida, em sede de ação proposta com base no artigo 272.º TFUE, um recorrente só pode imputar à instituição a violação de estipulações contratuais ou do direito aplicável ao contrato (v., neste sentido, acórdão de 27 de setembro de 2012, Applied Microengineering/Comissão, T-387/09, EU:T:2012:501, n.º 40 e jurisprudência aí referida).

71 Daí resulta que, no caso, no que respeita ao pedido de anulação da decisão recorrida, o Tribunal Geral, enquanto julgador da legalidade, só pode conhecer dos fundamentos e argumentos da recorrente que impugnam a legalidade da decisão recorrida à luz do Tratado ou de alguma norma jurídica relativa à sua aplicação, na aceção do artigo 263.º TFUE. Em contrapartida, no que respeita ao segundo pedido da recorrente, relativo, em substância, a um litígio de natureza contratual, o Tribunal Geral, enquanto julgador do contrato, só pode conhecer dos fundamentos e argumentos relativos à violação das convenções de subvenção ou do direito a elas aplicável. Consequentemente, neste momento, há que conhecer sucessivamente dos fundamentos invocados pela recorrente para determinar a qual dos pedidos estão ligados.

72 No primeiro fundamento, a recorrente alega, em substância, que os auditores aplicaram normas de auditoria que não tinham sido estipuladas nas convenções de subvenção e que, portanto, não tinham sido objeto de acordo entre as partes. Por essa razão, a decisão recorrida deve ser anulada. A recorrente alega igualmente que, neste contexto, a decisão recorrida violou o artigo 126.º, n.º 2, alínea d), do Regulamento Financeiro, que dispõe que os custos elegíveis devem ser inscritos na contabilidade do beneficiário e determinados de acordo com as normas contabilísticas aplicáveis do país em que o beneficiário estava estabelecido e com as práticas habituais do beneficiário em matéria de contabilidade.

73 Note-se que este fundamento e os argumentos a ele relativos dizem respeito, na realidade, à execução das convenções de subvenção quanto à determinação das obrigações financeiras das partes contratantes e implicam que o Tribunal Geral examine as estipulações dessas convenções de subvenção e o direito a elas aplicável. Daí resulta que este fundamento deve ser considerado apresentado em apoio do segundo pedido da recorrente.

74 Quanto ao segundo fundamento, observe-se, a título preliminar, que a sua epígrafe tem a seguinte redação: «A decisão recorrida deve ser anulada pelo facto de a Comissão ter atrasado de forma não razoável a comunicação dos relatórios finais de auditoria e das ordens de recuperação subsequentes». No âmbito desse fundamento, a recorrente apresenta duas alegações. Quanto à primeira alegação, invoca o atraso não razoável com que lhe foram comunicados os relatórios finais de auditoria e alega que esse atraso constitui uma violação ou princípio da boa administração consagrado no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Quanto à segunda alegação, acusa a Comissão de ter gerido mal, em geral, as ações em causa. Como indícios dessa má gestão, invoca a falta de comunicação da Comissão com ela no decurso dessas ações, a revisão subsequente do guia para os requerentes de subvenções, que passou a incluir muito mais informações a respeito dos custos elegíveis, e o facto de as convenções de subvenção conterem diversos erros de natureza estilística.

75 Quanto à primeira alegação do segundo fundamento, deve ser considerada apresentada em apoio do segundo pedido, na medida em que a recorrente alega que o atraso na comunicação dos relatórios finais de auditoria não era razoável. Com efeito, uma vez que a realização de auditorias está expressamente prevista na cláusula II.20 das convenções de subvenção, esse alegado atraso diz respeito à execução das convenções de subvenção. Ao mesmo tempo, dada a epígrafe do fundamento e uma vez que a recorrente alega expressamente a violação do princípio da boa administração, a saber, um princípio geral de direito que rege a ação administrativa de uma instituição, a presente alegação deve igualmente ser considerada apresentada em apoio do primeiro pedido, o de anulação da decisão recorrida, uma vez que a recorrente alega que o atraso na comunicação dos relatórios finais de auditoria afetou a sua capacidade de se defender efetivamente no procedimento administrativo de recuperação que levou à adoção da decisão recorrida.

76 Quanto à segunda alegação do presente fundamento, deve ser considerada apresentada em apoio do segundo pedido, na medida em que tem por objeto a conduta da Comissão na execução das convenções de subvenção.

77 No terceiro fundamento, a recorrente acusa os auditores e, consequentemente, a Comissão, que adotou os relatórios finais de auditoria, de não terem cumprido o seu ónus da prova. Este fundamento é relativo ao litígio contratual entre as partes e implica que o Tribunal Geral analise as convenções de subvenção e o direito a elas aplicável. Daí resulta que esse fundamento deve ser considerado apresentado em apoio do segundo pedido da recorrente.

78 No quarto fundamento, a recorrente invoca um certo número de erros nos relatórios finais de auditoria. Também este fundamento diz respeito ao litígio contratual entre as partes e implica que o Tribunal Geral analise as convenções de subvenção e o direito a elas aplicável. Daí resulta que esse fundamento deve ser considerado apresentado em apoio do segundo pedido da recorrente.

79 Por último, quanto ao quinto fundamento, é evidente que deve ser considerado apresentado em apoio do primeiro pedido da recorrente, na medida em que é relativo à incompetência da Comissão para adotar a decisão recorrida.

80 Uma vez determinado a que pedido devem ser ligados os fundamentos invocados pela recorrente, há que prosseguir com a análise do mérito do primeiro e segundo pedidos da recorrente. Conhecer-se-á previamente do segundo pedido. Com efeito, a decisão recorrida cuja anulação se pede no primeiro pedido dá executoriedade ao crédito contratual alegadamente detido pela Comissão sobre a recorrente. Ora, no segundo pedido, o Tribunal Geral é chamado a conhecer da existência e do montante desse crédito contratual. Na medida em que o suporte fáctico da decisão recorrida relativo à existência e ao montante do crédito contratual é analisado no âmbito do segundo pedido, daí resulta, por um lado, que a análise desse pedido deve preceder a do primeiro pedido e, por outro, que as apreciações efetuadas pelo Tribunal Geral na análise do segundo pedido devem ser tidas em conta para efeitos da fiscalização da legalidade da decisão recorrida, no âmbito da análise do primeiro pedido

(v., neste sentido, acórdãos do 6 de outubro de 2015, Technion e Technion Research & Development Foundation/Comissão, T-216/12, EU:T:2015:746, n.º 72, e de 9 de novembro de 2016, Trivisio Prototyping/Comissão, T-184/15, não publicado, EU:T:2016:652, n.ºs 65 e 119).

2. Quanto ao segundo pedido

81 Há que lembrar que os fundamentos a considerar suscitados em apoio do segundo pedido da recorrente são o primeiro, segundo, terceiro e quarto fundamentos. Começa-se pela análise do terceiro fundamento, prosseguindo com a análise do quarto e primeiro fundamentos e terminando pela análise do segundo fundamento. Há que fornecer previamente algumas precisões relativas à competência do Tribunal Geral e ao direito à luz do qual devem ser analisados esses fundamentos.

a) Observações preliminares

1) Quanto à competência do Tribunal Geral

82 A título preliminar, há que lembrar que, nos termos do artigo 272.º TFUE, o Tribunal de Justiça tem competência para decidir de acordo com uma cláusula compromissória incluída num contrato de direito público ou de direito privado celebrado pela União ou por sua conta. Em conformidade com o disposto no artigo 256.º, n.º 1, TFUE, o Tribunal Geral é competente para conhecer em primeira instância das causas referidas no artigo 272.º TFUE.

83 No caso, a cláusula I.9, segundo parágrafo, das convenções de subvenção tem uma redação suficientemente lata para conferir ao Tribunal Geral a competência para conhecer do segundo pedido da recorrente. De resto, as partes não contestam essa competência do Tribunal Geral.

2) Quanto ao direito aplicável ao litígio

84 No âmbito de uma cláusula compromissória nos termos do artigo 272.º TFUE, o Tribunal Geral deve decidir a causa com base no direito substantivo aplicável ao contrato (acórdão de 4 de fevereiro de 2016, Isotis/Comissão, T-562/13, não publicado, EU:T:2016:63, n.º 51).

85 No caso, resulta da cláusula I.9, primeiro parágrafo, das convenções de subvenção que o direito substantivo a elas aplicável é, a título principal, o direito da União e, a título subsidiário, o direito belga relativo às subvenções. A este respeito, há que observar que, na medida em que as subvenções objeto das convenções de subvenção são financiadas pelo orçamento da União e concedidas pela Comissão, estão excluídas do âmbito de aplicação das normas específicas de direito belga que regem as subvenções concedidas pelas entidades administrativas belgas. As normas supletivas aplicáveis ao caso só podem, pois, ser as do direito comum dos contratos e das obrigações belgas, que servem para atenuar a eventual falta de normas dessas a nível da União.

86 No primeiro parágrafo do seu artigo 1134.º, o Código Civil belga dispõe que «[a]s convenções legalmente constituídas valem por lei para aqueles que as celebraram» e, no segundo parágrafo, que «só podem ser revogadas por mútuo consentimento das partes ou pelas causas previstas na lei».

87 O artigo 1134.º, terceiro parágrafo, do Código Civil belga dispõe ainda que as convenções devem ser executadas de boa-fé. O artigo 1135.º do mesmo código dispõe que «[a]s convenções obrigam não apenas ao que nelas esteja expresso, mas também a todas as consequências que segundo a equidade, os usos ou a lei advenham da obrigação de acordo com a sua natureza». Esse artigo expressa igualmente, portanto, o princípio da boa-fé na execução dos contratos.

88 O artigo 1156.º do Código Civil belga ilustra a aplicação desse princípio na interpretação dos contratos. Com efeito, dispõe que, «[n]as convenções, o intérprete deve tentar reconstituir a intenção comum dos contratantes e não se cingir ao seu sentido literal».

89 Quando surge um litígio na execução de um contrato, o ónus da prova rege-se pelas disposições do artigo 1315.º do Código Civil belga, segundo o qual quem exige a execução de uma obrigação deve fazer a respetiva prova. Reciprocamente, quem alegue estar liberado deve fazer prova do pagamento ou do facto extintivo da obrigação.

90 Esclareça-se ainda que o Regulamento de Processo rege o processo relativo ao exame do segundo pedido, no qual o Tribunal Geral intervém como julgador do contrato, segundo o princípio de direito geralmente aceite de que qualquer tribunal aplica as suas próprias normas processuais (v., neste sentido, acórdão de 13 de junho de 2012, Insula/Comissão, T-246/09, não publicado, EU:T:2012:287, n.º 88 e jurisprudência aí referida).

b) Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação pela Comissão do seu ónus da prova

91 No terceiro fundamento, a recorrente alega que os auditores excluíram numerosas despesas sem apresentar provas e recorrendo a simples inferências. Aponta como exemplo do que alega as conclusões dos auditores relativas às despesas declaradas relativamente às atividades do perito X no âmbito da ação objeto da convenção de subvenção C. Infere daí que a Comissão, ao aprovar essas conclusões, violou o princípio fundamental e universal do ónus da prova, segundo o qual cabe à parte que formula uma alegação sustentá-la em provas relevantes.

92 A Comissão contesta a procedência do presente fundamento.

93 Há que lembrar que, segundo um princípio fundamental que rege as contribuições financeiras da União, esta só pode subvencionar despesas efetivamente realizadas. Resulta deste princípio que não basta o beneficiário da ajuda demonstrar que foi realizado um projeto para justificar a atribuição de uma subvenção específica. Deve também fazer a prova de que efetuou as despesas declaradas de acordo com as condições fixadas para a concessão da contribuição em causa, só podendo ser consideradas elegíveis as despesas devidamente comprovadas. A sua obrigação de respeitar as condições financeiras fixadas constitui, assim, um dos compromissos essenciais e, por essa razão, condiciona a atribuição da contribuição financeira (v. acórdão de 24 de outubro de 2014, Technische Universität Dresden/Comissão, T-29/11, EU:T:2014:912, n.º 71 e jurisprudência aí referida).

94 O princípio acima lembrado no n.º 93 reflete-se nas estipulações das convenções de subvenção relativas às formas de concessão do financiamento. Assim, recapitulando, por força das cláusulas I.6 e II.15.4 dessas convenções, o coordenador devia, nomeadamente, enviar à Comissão, após o encerramento da ação, uma relação financeira final dos custos elegíveis realmente suportados e uma relação recapitulativa completa das receitas e das despesas da ação, podendo eventualmente a Comissão pedir a comunicação de mais informações e documentos. É com base nos documentos a que se refere a cláusula II.15.4 dessas convenções que a Comissão determina, em conformidade com a cláusula II.17 das mesmas convenções e sem prejuízo de informações posteriormente recebidas no âmbito de uma auditoria realizada nos termos da cláusula II.20 dessas convenções, o montante definitivo da subvenção.

95 Há que lembrar também que, de acordo com a cláusula II.20.3 das convenções de subvenção, a Comissão pode efetuar uma auditoria à utilização dada à subvenção e os resultados dessa auditoria poderão levar a decisões de recuperação pela Comissão. As cláusulas II.20.1 e II.20.4 dessas convenções estipulam ainda a obrigação de os beneficiários da subvenção fornecerem à Comissão e às pessoas por ela autorizadas toda a informação necessária para efeitos da verificação de que a ação foi executada em conformidade com essas convenções.

96 O juiz da União considerou que as conclusões finais da auditoria e todos os elementos que lhes servem de base devem ser considerados provas à disposição da Comissão com vista a uma eventual ação emergente de responsabilidade contratual no Tribunal Geral (acórdão de 8 de setembro de 2015, Amitié/Comissão, T-234/12, não publicado, EU:T:2015:601, n.º 136). Por analogia, há que considerar que, no caso, os relatórios finais de auditoria constituem provas das alegações da Comissão relativas à execução das convenções de subvenção.

97 É à luz destes princípios que se deve analisar a alegação específica da recorrente relativa à rejeição de certas despesas relacionadas com as atividades do perito X no âmbito da ação objeto da convenção de subvenção C.

98 Resulta do relatório de auditoria final relativo à ação objeto da convenção de subvenção C que os auditores, com base na descrição das atividades da recorrente que consta do seu sítio Internet, verificaram que o perito X tinha participado, em 13 de fevereiro de 2009, numa jornada de formação na Turquia no âmbito de outra ação. Contudo, a recorrente declarou que, durante esse mesmo dia, o perito X tinha trabalhado a tempo inteiro na ação objeto da convenção de subvenção C. Os auditores rejeitaram os custos relativos a esse dia, no montante de 450 euros.

99 Resulta também do relatório de auditoria final relativo à ação objeto da convenção de subvenção C que os auditores analisaram se o erro na origem da faturação do dia 13 de fevereiro de 2009 no âmbito dessa ação constituía um erro isolado ou respeitava igualmente a outros dias. Pediram então à recorrente que lhes apresentasse extratos dos relatórios financeiros relativos a outras ações executadas pela recorrente e, nomeadamente, informações relativas às pessoas envolvidas e à distribuição do respetivo tempo de trabalho, com o objetivo de verificar, com um exercício de comparação, a exatidão do número de horas faturadas pelas pessoas envolvidas na ação objeto da convenção de subvenção C. A recorrente recusou fornecer a informação pedida por esta não se integrar no âmbito da auditoria em causa.

100 Não tendo a recorrente fornecido a documentação pedida, os auditores concluíram que estavam impossibilitados de confirmar que o resto dos custos declarados relativos às prestações do perito X, no montante de 21 445,45 euros (e correspondente a 39 dias de trabalho declarados), respeitava exclusivamente à ação objeto da convenção de subvenção C. Emitiram, assim, as suas reservas quanto à elegibilidade desses custos. Com esse mesmo fundamento, os auditores emitiram reservas sobre a elegibilidade dos custos declarados a respeito das prestações do perito Y no montante de 22 824,77 euros. Assim, os custos declarados objeto de reservas dos auditores eram de 44 270,22 euros.

101 Resulta igualmente do relatório de auditoria final relativo à ação objeto da convenção de subvenção C que essas reservas emitidas pelos auditores eram corroboradas pelos seguintes elementos. Em primeiro lugar, os auditores apuraram que 81% dos honorários relativos a 2009 e 100% dos honorários relativos ao período entre janeiro e junho de 2010, pagos aos dois comproprietários da recorrente, os peritos X e Y, eram relativos às suas prestações declaradas no âmbito das ações em causa, não obstante o facto de estarem em curso nesses períodos outras ações em que a recorrente participava. Em segundo lugar, verificaram que o sistema de contabilidade da recorrente não permitia determinar quais os custos de pessoal que correspondiam a cada ação. Em terceiro lugar, verificaram que os mapas do tempo de trabalho apresentados não incluíam de forma detalhada a atividade nem as horas prestadas pelo pessoal ou pelos peritos e que só se apresentava aí o tempo de trabalho imputado à ação.

102 No seu ofício de 10 de junho de 2013 que comunicava o relatório de auditoria final relativo à ação objeto da convenção de subvenção C, a Comissão indicou à recorrente que os custos no total de 44 270,22 euros, relativos às prestações dos peritos X e Y e objeto de reservas por parte dos auditores,

podiam ser considerados elegíveis se a recorrente apresentasse a documentação exigida pelos auditores no prazo de um mês. A recorrente não apresentou essa documentação e esses custos foram definitivamente rejeitados pela Comissão por serem inelegíveis.

103 Em face do princípio fundamental que rege as contribuições financeiras da União relativo ao ónus da prova a cargo do beneficiário de uma subvenção da União (v. n.º 93, *supra*), em face da consideração acima feita no n.º 96 e visto não resultar dos autos nem ter sido alegado que os auditores e a Comissão tenham atuado de má-fé, há que concluir que cabia à recorrente, confrontada com os factos concretamente apurados pelos auditores, apresentar provas de que os custos declarados relativos às prestações dos peritos X e Y preenchiam as condições de elegibilidade impostas pela cláusula II.14.1 das convenções de subvenção e, nomeadamente, eram respeitantes ao objeto dessas convenções e eram necessários para a realização das ações objeto dessas convenções.

104 Ora, não se pode deixar de observar que a recorrente não apresentou nenhuma dessas provas, nem no procedimento pré-contencioso nem no Tribunal Geral.

105 No Tribunal Geral, a recorrente alega que as conclusões dos auditores não tinham suporte em provas. A título de exemplo, a recorrente refere o caso do perito X e alega que os auditores, para excluírem a totalidade dos 40 dias por ele declarados, não podiam proceder por inferência, com base no erro cometido a respeito do dia 13 de fevereiro de 2009, tendo sim que provar que cada um dos 39 dias restantes não era respeitante exclusivamente à ação objeto da convenção de subvenção C.

106 Esta argumentação não pode ser aceite, na medida em que vai contra a repartição do ónus da prova tal como definida no presente caso. Mais especificamente, os auditores apresentaram indícios concretos da existência de um risco de os dias de trabalho declarados pelos peritos X e Y, no âmbito da ação objeto da convenção de subvenção C, não preencherem as condições de elegibilidade impostas pela cláusula II.14.1 dessa convenção (v. n.ºs 98 a 101, *supra*). Cabia, pois, à recorrente demonstrar, com provas, que essas condições de elegibilidade tinham sido respeitadas, o que não fez. Consequentemente, com base na presunção de inelegibilidade dos custos, presunção essa sustentada por indícios concretos e não elidida por provas, a Comissão podia validar a exclusão de todas as despesas relativas ao trabalho dos peritos X e Y no âmbito dessa ação (v., neste sentido, acórdão de 12 de dezembro de 2013, Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung/Comissão, T-171/08, não publicado, EU:T:2013:639, n.º 155 e jurisprudência aí referida).

107 A recorrente alega igualmente que, se viesse a ser seguido o raciocínio dos auditores e os dias declarados pelos peritos X e Y viessem a ser integralmente rejeitados, isso significaria que o trabalho realizado pela recorrente teria sido produzido internamente e de forma espontânea, sem o envolvimento de qualquer perito. Essa conclusão seria paradoxal, dada a envergadura e a qualidade desse trabalho.

108 Esta argumentação não pode ser aceite, tendo em conta o princípio acima exposto no n.º 93, *supra*, segundo o qual não basta o beneficiário da subvenção demonstrar que um projeto foi realizado para justificar a atribuição dessa subvenção. O beneficiário deve ainda fazer prova de que suportou as despesas declaradas de acordo com as condições fixadas para a concessão da contribuição em causa, só podendo ser consideradas elegíveis as despesas devidamente comprovadas. Daí resulta que, no caso, o facto de a ação objeto da convenção de subvenção C ter sido realizada e com bons resultados não basta para a aceitação dos custos declarados relativamente aos peritos X e Y como custos elegíveis. Além disso, é ainda necessário que tenham sido respeitadas as condições de elegibilidade estipuladas nomeadamente na cláusula II.14.1 dessa convenção.

109 Na réplica, a recorrente apresenta argumentos suplementares, que devem igualmente ser rejeitados, nomeadamente com base nos princípios relativos à repartição do ónus da prova no presente caso.

110 Quanto ao dia 13 de fevereiro de 2009, a recorrente alega que a participação do perito X na formação na Turquia não significava que lhe fosse impossível trabalhar na ação objeto da convenção de subvenção C durante esse dia. Essa participação também não significava, segundo a recorrente, que ela não fosse capaz de manter uma contabilidade correta.

111 A recorrente acrescenta que o perito X tinha assinado o mapa de tempo de trabalho exigido nos documentos financeiros finais e que tinham sido entregues à Comissão faturas e comprovativos de pagamento. Coloca, portanto, a questão de saber de que outras provas a Comissão necessita, tendo igualmente em conta que o trabalho tinha sido efetuado.

112 Por outro lado, a recorrente justifica a sua recusa de entregar os documentos pedidos pelos auditores alegando que estes não tinham qualquer direito de proceder a uma auditoria de todas as suas contas e que essa sua recusa não pode justificar a rejeição dos custos como inelegíveis.

113 Antes de mais, quanto ao dia 13 de fevereiro de 2009, há que lembrar o facto não impugnado de o perito X ter participado nesse dia numa formação na Turquia que não tinha qualquer relação com a ação objeto da convenção de subvenção C e que, apesar disso, tinham sido declarados custos ligados a prestações desse perito nesse dia relativos a essa ação, tendo a recorrente declarado que esse perito tinha trabalhado a tempo inteiro nessa ação nesse dia. Em face deste indício concreto apresentado pelos auditores no sentido de que a imputação desses custos ao perito em questão nesse dia não correspondia à realidade, cabia à recorrente provar que, efetivamente, o mesmo perito tinha trabalhado a tempo inteiro nessa ação nesse dia, não obstante o facto de, nesse mesmo dia, participar numa formação na Turquia.

114 Ora, a recorrente não cumpre o seu ónus da prova. Com efeito, há que observar, como fazem os auditores, que as faturas e os mapas de tempo de trabalho invocados pela recorrente e apresentados ao Tribunal Geral no âmbito de uma medida de organização do processo não permitem demonstrar a realidade nem, portanto, a elegibilidade dos custos declarados relativamente ao perito X. As faturas apresentadas indicam unicamente o montante faturado por esse perito à recorrente por um dado período de tempo, sem precisar a ação em causa nem os trabalhos efetuados por esse perito. Os mapas de tempo de trabalho apresentados indicam unicamente o tempo de trabalho que o mesmo perito passou na ação em causa num dado dia, sem fornecer pormenores a propósito das atividades do perito e do tempo ocupado no âmbito de cada atividade. Por outro lado, a recorrente não pôs em causa o facto apurado pelos auditores de, por um lado, haver uma sobreposição entre várias ações em que participava a recorrente e, por outro, o seu sistema de contabilidade não permitir determinar quais os custos de pessoal que correspondiam a cada ação (v. n.º 101, *supra*). Nestas circunstâncias, há que concluir que a recorrente não demonstrou a realidade nem, portanto, a elegibilidade dos custos declarados relativamente ao perito em questão no âmbito da ação objeto da convenção de subvenção C, nem relativamente ao dia 13 de fevereiro de 2009 nem relativamente aos 39 dias restantes.

115 Seguidamente, quanto às alegações da recorrente relativas à sua recusa de entregar certos documentos aos auditores (v. n.º 112, *supra*), há que assinalar que estes não pediram as contas da recorrente, como esta alega. Os auditores pediram para analisar os relatórios financeiros de outras ações em que a recorrente participava paralelamente às três ações em causa, a fim de poder cruzar as informações por ela prestadas a propósito da utilização do tempo do perito X. Como assinala a Comissão, o objetivo dos auditores era dar à recorrente a possibilidade de demonstrar a veracidade das suas declarações sobre a ação objeto da convenção de subvenção C, objeto da auditoria, e não verificar a sua contabilidade geral. Daí resulta que a argumentação da recorrente é irrelevante, visto basear-se numa interpretação errada do pedido dos auditores. De qualquer forma, essa argumentação não é suscetível de pôr em causa a conclusão de que a recorrente não cumpriu o seu ónus da prova.

116 Com base nestas considerações, julga-se improcedente o presente fundamento.

c) Quanto ao quarto fundamento, relativo a erros nos relatórios finais de auditoria

117 A recorrente alega que os relatórios finais de auditoria estavam feridos de um certo número de erros processuais e substantivos manifestos. Nesse contexto, apresenta cinco alegações, a analisar sucessivamente.

118 A Comissão contesta estas alegações.

1) Quanto ao nível de competências dos auditores

119 A recorrente alega que os auditores não tinham as competências necessárias para pôr em causa a qualidade do trabalho e a necessidade das atividades que ela tinha levado a cabo e que, em substância, para apreciar a necessidade das horas declaradas, deveriam ter acreditado no número de horas mencionadas nas propostas que ela tinha apresentado para efeitos de obtenção das subvenções em causa.

120 Por outro lado, a recorrente alega que, em certas passagens do relatório de auditoria final relativo à ação objeto da convenção de subvenção A, os auditores indicaram que não tinham a possibilidade de formular conclusões sobre a importância dos custos com as atividades ligadas a essa ação. Entende que o facto de o auditores reconhecerem a sua incapacidade para formularem essas conclusões constitui, só por si, a demonstração, *prima facie*, de que não cumpriram o seu ónus da prova.

121 Há que rejeitar a argumentação da recorrente quanto ao nível de competências dos auditores.

122 Quanto às competências dos auditores, nenhum elemento dos autos permite pôr em dúvida que dispunham das qualificações necessárias para verificarem a elegibilidade dos custos declarados pela recorrente à luz das estipulações das convenções de subvenção. Além disso, a recorrente não tem razão quando alega que os auditores deviam acreditar no número de horas referidas nas propostas que ela tinha apresentado para efeitos da obtenção das subvenções em causa. Com efeito, basta observar que resulta da leitura conjugada das cláusulas II.15.4 e II.17.1 dessas convenções que o montante da subvenção só se torna definitivo depois de a Comissão aceitar os documentos apresentados pela recorrente nos termos da cláusula II.15.4 acima referida, sem prejuízo das informações obtidas posteriormente através de uma auditoria efetuada com base na cláusula II.20 dessas convenções. Verifica-se, assim, que as horas referidas nas propostas apresentadas pela recorrente para efeitos de obtenção das três subvenções objeto das convenções em questão apenas constituíam estimativas que em nada obstavam a um controlo da elegibilidade dos custos declarados a efetuar pelos auditores.

123 Quanto à argumentação da recorrente acima descrita no n.º 120, há que observar que, em várias passagens dos relatórios finais de auditoria, os auditores concluíram que eram incapazes de se pronunciar sobre a elegibilidade dos custos declarados pela recorrente e que essa incapacidade se devia ao facto de esta não ter fornecido a informação necessária nem, desse modo, demonstrado a elegibilidade dos custos declarados. Daí resulta que a incapacidade acima descrita dos auditores não se devia à sua alegada incompetência nem demonstrava uma violação do ónus da prova. No âmbito do terceiro fundamento, já se declarou que, em substância, cabia à recorrente, nas circunstâncias do caso, demonstrar a elegibilidade dos custos declarados.

124 Improcede, pois, a primeira alegação da recorrente.

2) Quanto aos mapas de tempo de trabalho

125 A recorrente alega que a Comissão cometeu um erro ao considerar que os peritos por ela utilizados deveriam preencher mapas de tempo de trabalho. Entende que as convenções de subvenção não estipulam essa obrigação nem precisam o tipo de informação que esses mapas deviam conter.

126 Esta alegação deve ser igualmente julgada improcedente. É certo que as convenções de subvenção não estipulam a obrigação de a recorrente demonstrar a elegibilidade dos custos declarados através de mapas de tempo de trabalho preenchidos pelo pessoal envolvido nas ações em causa. Contudo, estipulam, na cláusula II.14.1, que os custos declarados devem ser identificáveis e controláveis, deixando à recorrente a escolha dos meios de prova. Como acertadamente assinala a Comissão, os mapas de tempo de trabalho constituem um meio para demonstrar a elegibilidade dos custos.

127 Por outro lado, não resulta dos relatórios finais de auditoria que os auditores tenham baseado as suas conclusões na falta de apresentação de mapas de tempo de trabalho pela recorrente. Em todos os casos, os auditores basearam as suas conclusões em vários indícios. Entre esses indícios, assinalaram o facto de os mapas de tempo de trabalho apresentados não pormenorizarem as atividades executadas nem o tempo ocupado pelo pessoal ou pelos peritos em cada atividade. Os auditores referiram outras deficiências, como o facto de o sistema de contabilidade da recorrente não permitir estabelecer a ligação entre os custos de pessoal e as ações executadas pela recorrente, gerando, assim, um risco de dupla faturação. Os auditores indicaram, assim, vários casos de dupla faturação (v., por exemplo, os custos das rubricas F 13, F 21, F 27, F 30 e F 34 no âmbito da ação objeto da convenção de subvenção A).

128 Resulta do exposto que os auditores não propuseram a rejeição de certos custos como inelegíveis por não ter a recorrente apresentado mapas de tempo de trabalho ou mapas suficientemente precisos, mas sim por não ter demonstrado a elegibilidade dos custos declarados relativamente às ações em causa.

129 Improcede, pois, a presente alegação.

3) Quanto ao atraso na faturação e pagamento no âmbito das ações objeto das convenções de subvenção B e C

130 A recorrente critica os auditores por terem rejeitado certos custos de pessoal no âmbito das ações a que se referem as convenções de subvenção B e C pelo facto de as respetivas faturas terem sido pagas após a apresentação do relatório final à Comissão. Entende que as convenções de subvenção estipulam unicamente que os custos devem ser gerados durante o período da ação em causa e não regem o momento em que os pagamentos devem ser efetuados. No caso, apesar de os pagamentos terem sido efetuados depois de terminadas as ações objeto das convenções de subvenção B e C, os custos foram gerados durante o período dessas ações, como demonstram as datas das faturas emitidas. Segundo a recorrente, se a Comissão pretendia limitar a qualificação dos custos elegíveis aos custos gerados e pagos antes de certa data, deveria ter esclarecido isso nas convenções de subvenção.

131 Esta alegação improcede igualmente, pois não se baseia numa apresentação exata das razões da rejeição pelos auditores de certos custos declarados no âmbito das ações objeto das convenções de subvenção B e C.

132 Quanto à ação objeto da convenção de subvenção B, conforme resulta do relatório de auditoria final relativo a essa ação (ponto 5.2.1 5), os auditores rejeitaram custos no montante total de 82 000 euros relativos ao trabalho de quatro peritos com base no seguinte. A título geral, os auditores apuraram que esses custos tinham sido registados no sistema de contabilidade da recorrente e pagos substancialmente depois da data de apresentação do relatório final à Comissão, a saber, 4 de agosto de 2010. Os auditores observaram igualmente que não tinham recebido os contratos celebrados com os

peritos em causa e que, como resultava da correspondência entre a recorrente e a Comissão, os mapas de tempo de trabalho tinham sido preenchidos depois do final dessa ação, na sequência do pedido da Comissão, o que gerava dúvidas a propósito da fiabilidade das horas registadas. Com base nessas considerações, os auditores concluíram que não havia suficientes provas de que os custos acima referidos tivessem sido gerados durante a ação em causa.

133 Os auditores prosseguiram, pormenorizando os comentários gerais do relatório de auditoria final relativo à ação objeto da convenção de subvenção B no respeitante à situação de cada um dos quatro peritos relativamente aos quais foram declarados custos no âmbito dessa ação. A título de exemplo, quanto ao perito Y, um dos dois comproprietários da recorrente, os auditores propuseram a rejeição de custos no total de 18 000 euros, pelo facto de a fatura ter sido datada e registada na contabilidade da recorrente em 2011 e paga em 10 de janeiro de 2011, a saber, substancialmente depois da apresentação do relatório final pela recorrente, em 4 de agosto de 2010. Observaram igualmente que não havia nenhuma prova de os serviços prestados por esse perito terem ocorrido durante o período da ação e que esses serviços tinham sido registados pela primeira vez no relatório final revisto apresentado pela recorrente à Comissão em 27 de outubro de 2010.

134 Foram emitidos comentários no mesmo sentido quanto aos outros três peritos relativamente aos quais foram declarados custos no âmbito da ação objeto da convenção de subvenção B.

135 Estes elementos resultantes do relatório de auditoria final relativo à ação objeto da convenção de subvenção B não foram impugnados pela recorrente, que se limitou à argumentação geral acima descrita no n.º 130.

136 Resulta destes elementos que a rejeição de certas despesas de peritos declaradas no âmbito da ação objeto da convenção de subvenção B não se baseava unicamente no facto de as respetivas faturas terem sido pagas depois da apresentação do relatório final, como alega de forma imprecisa a recorrente, baseando-se sim num conjunto de elementos, não impugnados, que punham em dúvida, de forma concreta, o caráter elegível dos custos declarados e, mais em particular, a génese dos custos declarados durante o período da ação, como exige a cláusula II.14.1, quarto travessão, das convenções de subvenção.

137 Com efeito, como acertadamente assinala a Comissão, é legítimo duvidar seriamente das despesas faturadas e inscritas na contabilidade da recorrente depois da apresentação do relatório final. Por outro lado, como salienta a Comissão, é difícil compreender de que modo uma fatura ainda não inscrita na contabilidade da recorrente podia ser incluída no relatório final apresentado à Comissão, que, por força da cláusula II.15.4 das convenções de subvenção, deve incluir uma relação recapitulativa completa das receitas e das despesas.

138 Quanto à ação referida na convenção de subvenção C, resulta do ponto 5.2.1 4 do relatório de auditoria final relativo a essa ação que o perito Z tinha faturado custos no montante total de 14 800 euros. A fatura em causa tinha a data de 9 de junho de 2010, mas os custos foram registados no sistema de contabilidade da recorrente em 30 de setembro de 2010 e pagos em 19 de outubro de 2010, isto é, muito depois da data da apresentação do relatório final à Comissão (21 de julho de 2010) e depois de a Comissão ter informado a recorrente, em 24 de agosto de 2010, de que ia rejeitar todos os custos de pessoal por ela declarados. Os auditores assinalaram igualmente que não tinham recebido o contrato celebrado entre a recorrente e o perito e que, conforme resultava da correspondência entre a recorrente e a Comissão, os mapas de tempo de trabalho tinham sido preenchidos depois do final da ação, no seguimento do pedido da Comissão. Os auditores assinalaram por outro lado que não havia provas suficientes de 37 dias de trabalho faturados pelo perito e que as provas apresentadas apenas explicavam a faturação de 11 dias. Os auditores concluíram que a recorrente deveria apresentar explicações e provas adicionais para demonstrar o número total de dias faturados pelo perito e

justificar o atraso no registo da fatura no seu sistema contabilístico e propuseram, a título provisório, a rejeição, como inelegíveis, dos custos relativos a 26 dias de trabalho faturados pelo perito, a saber, 10 400 euros (26 dias x 400 euros).

139 Há que observar que nem no procedimento pré-contencioso nem no Tribunal Geral a recorrente apresenta qualquer prova destinada a pôr em causa as considerações feitas pelos auditores no ponto 5.2.1 4 do relatório de auditoria final relativo à ação objeto da convenção de subvenção C.

140 À semelhança do que se observou a respeito da ação objeto da convenção de subvenção B, há que assinalar que a rejeição de certos custos do perito em causa no âmbito da ação objeto da convenção de subvenção C não se devia unicamente ao facto de a sua fatura ter sido paga depois da data da apresentação do relatório final à Comissão, mas que essa rejeição se baseava num conjunto de elementos que punham em dúvida, de forma concreta, o caráter elegível dos custos declarados.

141 Com base nestas considerações, há que rejeitar a presente alegação por inoperante.

4) Quanto ao recurso a fornecedores fora da União no âmbito da ação objeto da convenção de subvenção B

142 A recorrente critica os auditores por terem rejeitado custos relativos à produção de um vídeo, no âmbito da ação objeto da convenção de subvenção B, pelo facto de as despesas relativas a essa produção terem sido efetuadas fora da União. Alega que o quadro contratual aplicável não exclui a possibilidade de os beneficiários recorrerem a fornecedores estabelecidos fora da União. Alega ainda que, de qualquer forma, no caso, a grande parte dos custos de produção do vídeo foram efetuadas na União. Por último, contesta a afirmação dos auditores de que não tinha feito prova de que a escolha do fornecedor do vídeo era a melhor em termos de relação qualidade-preço.

143 Resulta do ponto 5.2.2 1 do relatório de auditoria final relativo à ação objeto da convenção de subvenção B que os auditores rejeitaram como inelegíveis custos no montante de 52 497,16 euros, relativos à produção de um vídeo, pelo facto de esses custos terem sido efetuados fora da União. Os auditores consideraram, por outro lado, que a recorrente não conseguia provar a existência de um processo de adjudicação organizado para a escolha do produtor do vídeo nem que a escolha efetuada fosse a melhor em termos de relação qualidade-preço. Daí resulta que a rejeição dos custos relativos à produção do vídeo tem um duplo fundamento que se deve analisar.

144 Quanto ao primeiro fundamento, relativo ao lugar onde foram efetuados os custos de produção do vídeo, está assente que o fornecedor do vídeo estava estabelecido nos Estados Unidos. É verdade que a convenção de subvenção B não proíbe que o beneficiário recorra a fornecedores estabelecidos fora da União. Contudo, o guia para os requerentes de subvenções dispõe, no ponto III.2, com a epígrafe «Regras aplicáveis às despesas elegíveis», que os custos, para serem considerados elegíveis, devem ser suportados pelo beneficiário (ou pelos seus parceiros) num dos Estados-Membros da União com exceção da Dinamarca.

145 Quanto ao valor jurídico do guia para os requerentes de subvenções, está estipulado na parte introdutória de cada uma das convenções de subvenção que as cláusulas contidas nessas convenções prevaleciam, nomeadamente, sobre o conteúdo desse guia, mas que este deveria ser utilizado «para fins suplementares». No caso, na medida em essas convenções não precisam o lugar em que os custos devem ser efetuados, mas esse guia o faz, assim completando as próprias convenções, há que concluir que, no caso, esse guia rege essa questão específica ligada aos custos.

146 É certo que a recorrente alega em juízo que, mesmo sendo embora o fornecedor do vídeo uma sociedade registada nos Estados Unidos, os custos do vídeo tinham, na realidade, sido efetuados na União. O cenário foi escrito, o vídeo foi produzido e a dobragem foi realizada na União. Contudo, não é apresentada nenhuma prova destas alegações.

147 Há que concluir, pois, que o primeiro fundamento das conclusões dos auditores não é posto em causa pela argumentação da recorrente.

148 Quanto ao segundo fundamento, relativo à falta de prova de a recorrente ter levado a cabo um processo de adjudicação e de a escolha do fornecedor do vídeo ser a melhor em termos de relação qualidade-preço, há que observar que a cláusula II.9.1 das convenções de subvenção estipula o seguinte:

«Quando os beneficiários tenham que celebrar contratos para efeitos da realização da ação e estes constituam custos da ação que constem de uma rubrica relativa aos custos diretos elegíveis do orçamento provisional, deverão receber propostas abertas à concorrência dos potenciais candidatos e atribuir o contrato à proposta que apresente a melhor relação qualidade-preço […] no respeito dos princípios da transparência, da igualdade de tratamento dos potenciais contratantes e evitando a existência de conflitos de interesses.»

149 Por outro lado, há que lembrar que a cláusula II.14.1 das convenções de subvenção estipula que, para efeitos da sua qualificação como elegíveis, os custos «devem ser razoáveis e justificados, respeitando os princípios da boa gestão financeira, nomeadamente em termos de relação qualidade-preço e de relação custo-eficácia».

150 Resulta dos autos que os custos relativos à produção de um vídeo estavam incluídos no orçamento provisional da ação objeto da convenção de subvenção B, sob a rubrica intitulada «Publicações e divulgações», enquanto custos diretos. Daí resulta que, não só por força da cláusula II.19.1 das convenções de subvenção mas também da cláusula II.14.1 dessas convenções, os auditores podiam pedir à recorrente que apresentasse prova de ter sido levado a cabo um processo de adjudicação e de que a escolha do fornecedor do vídeo era a melhor em termos de relação qualidade-preço e custo-eficácia. Cabia à recorrente fazer essa prova.

151 Ora, não resulta dos autos que a recorrente tenha feito essa prova.

152 Com efeito, as propostas comunicadas à Comissão, que constam do anexo 31 da petição, são relativas a 18 de novembro de 2010, data posterior à data do final da ação objeto da convenção de subvenção B, a saber, 9 de junho de 2010. Ora, isso viola os termos da cláusula II.9.1 das convenções de subvenção, das quais resulta, devido à referência aos «potenciais» contratantes, que as propostas devem ser apresentadas durante a ação e não depois.

153 Quanto às propostas com data de 2008, que constam do anexo 30 da petição, como a própria recorrente indicou, dizem respeito a um tipo diferente de serviço, a saber, a rodagem de um vídeo clássico, sem efeitos especiais, que foi seguidamente abandonado pela recorrente, uma vez que esta acabou por decidir que seria melhor para os objetivos da ação objeto da convenção de subvenção B se o vídeo realizado contivesse efeitos especiais.

154 Há que concluir, portanto, que o segundo fundamento das conclusões dos auditores também não é posto em causa pela argumentação da recorrente.

155 Com base nestas considerações, há que julgar improcedente a presente alegação.

5) Quanto à qualidade das prestações da recorrente

156 A recorrente critica os auditores e a Comissão por não terem tido em conta a qualidade das suas prestações nem o facto de terem sido atingidos os objetivos da concessão das subvenções.

157 Esta alegação deve ser julgada improcedente tendo em conta o princípio fundamental que rege as contribuições financeiras da União, segundo o qual a União só pode subvencionar despesas efetivamente realizadas. Como já acima se observou, resulta deste princípio que não basta o beneficiário da subvenção demonstrar que um projeto foi realizado para justificar a atribuição de uma subvenção específica. Deve também fazer a prova de que efetuou as despesas declaradas de acordo com as condições fixadas para a concessão da contribuição em causa, só podendo ser consideradas elegíveis as despesas devidamente comprovadas. A sua obrigação de respeitar as condições financeiras fixadas constitui mesmo um dos seus compromissos essenciais e condiciona, por isso, a atribuição da contribuição financeira (v. n.º 93, *supra*).

158 Com base nestes desenvolvimentos, há que julgar improcedente o quarto fundamento.

d) Quanto ao primeiro fundamento, relativo ao facto de as normas de auditoria seguidas pelos auditores nunca terem sido objeto de acordo entre as partes

159 A recorrente alega que as normas de auditoria seguidas pelos auditores não foram estipuladas nas convenções de subvenção nem foram, portanto, objeto de acordo entre as partes. Por outro lado, os relatórios de auditoria, tanto os provisórios como os finais, não fazem qualquer menção às estipulações dessas convenções, tendo os auditores agido em função dos objetivos fixados de forma unilateral pela Comissão e não com base nos termos do mandato que consta dessas convenções. Na medida em que as conclusões dos auditores e, no seu seguimento, a decisão recorrida se basearam em regras que não foram objeto de acordo entre as partes, essa decisão deve ser anulada.

160 A Comissão considera que o presente fundamento deve improceder.

161 A título preliminar, há que observar que, segundo as indicações que constam dos resumos dos relatórios finais de auditoria, essa auditoria tinha sido efetuada em conformidade com as normas de auditoria internacionais e em conformidade com os «princípios e conceitos de base do quadro internacional para as missões de garantia estabelecidos pela Federação Internacional dos Contabilistas». Os relatórios finais de auditoria precisavam além disso, no seu ponto 1.1, que o objetivo da auditoria era verificar, nomeadamente, se a contribuição financeira paga pela Comissão tinha sido utilizada exclusivamente para efeitos da ação em causa, se os custos declarados tinham sido gerados durante o período abrangido pela convenção de subvenção em causa, se a veracidade desses custos estava demonstrada por documentação adequada, por provas de pagamento e pela existência de um sistema de controlos e se a gestão da ação pelo coordenador respeitava os princípios da boa gestão financeira, da economia e da eficácia. Esta definição do objetivo da auditoria apenas refletia as condições de elegibilidade dos custos declarados pelo beneficiário da subvenção, estipuladas na cláusula II.14.1 das convenções de subvenção. Por outro lado, no caso, os auditores agiram de acordo com a cláusula II.20 dessas convenções. Daí resulta ser improcedente a alegação da recorrente de que os objetivos da auditoria tinham sido fixados de forma unilateral pela Comissão.

162 Seguidamente, há que observar que a análise dos relatórios finais de auditoria revela que os custos controvertidos declarados pela recorrente tinham sido rejeitados pelo facto de não cumprirem as condições de elegibilidade estipuladas, nomeadamente na cláusula II.14.1 das convenções de subvenção. Por outro lado, isso resulta igualmente das considerações acima expostas relativas aos outros fundamentos suscitados pela recorrente. Como acertadamente alega a Comissão, as normas de auditoria, que, segundo a argumentação da recorrente, não tinham sido objeto de acordo entre as partes, respeitam unicamente aos padrões profissionais e éticos que os auditores devem seguir no

exercício das suas funções e não têm qualquer relação com as condições de elegibilidade dos custos declarados pela recorrente. De resto, esta não demonstra qual seria a ligação entre essas normas de auditoria e as conclusões dos auditores relativas à elegibilidade dos custos, isto é, não demonstra de que forma uma norma de auditoria pode converter as despesas em elegíveis ou não.

163 Daí resulta que a alegação da recorrente de que os auditores aplicaram normas de auditoria não fixadas de comum acordo pelas partes deve ser rejeitada por inoperante.

164 Por último, há que observar que, na réplica, a recorrente alega que estava em conformidade com as normas contabilísticas previstas no direito italiano e que, consequentemente, a decisão recorrida, alegadamente baseada noutras normas de auditoria não resultantes de acordo entre as partes, constituía uma violação do artigo 126.º, n.º 2, alínea d), do Regulamento Financeiro.

165 O artigo 126.º, n.º 2, alínea d), do Regulamento Financeiro dispõe que os custos elegíveis devem ser inscritos na contabilidade do beneficiário e determinados em conformidade com as normas contabilísticas aplicáveis no país em que o beneficiário está estabelecido e com as práticas habituais do beneficiário em matéria de contabilidade.

166 Ora, no sentido destas considerações, não se pode deixar de observar que o facto de os custos declarados pela recorrente poderem estar em conformidade com as normas contabilísticas italianas de nenhum modo significa que esses custos estão em conformidade com as condições de elegibilidade estipuladas, nomeadamente na cláusula II.14 das convenções de subvenção. Consequentemente, é irrelevante a invocação do artigo 126.º, n.º 2, alínea d), do Regulamento Financeiro pela recorrente.

167 Com base nestas apreciações, há que julgar improcedente o presente fundamento.

e) Quanto ao segundo fundamento, relativo, por um lado, ao atraso não razoável na comunicação à recorrente dos relatórios finais de auditoria e, por outro, à má gestão das ações em causa pela Comissão

168 Há que lembrar que, no âmbito do presente fundamento, a recorrente apresenta duas alegações.

169 No âmbito da primeira alegação, a recorrente invoca um prazo não razoável de 18 meses decorrido entre 25 de janeiro de 2012, data em que lhe foi feita a comunicação dos projetos revistos de relatórios de auditoria, e 10 de junho de 2013, data em que lhe foi feita a comunicação dos relatórios finais de auditoria. O decurso desse prazo deu-lhe a impressão de que a Comissão tinha aceitado tacitamente os seus argumentos contra as conclusões dos auditores e prejudicou-a uma vez que a impediu de impugnar as conclusões da Comissão de forma oportuna e eficaz.

170 No âmbito da segunda alegação, a recorrente acusa a Comissão de, em geral, ter gerido mal as ações em causa.

171 A Comissão contesta as alegações da recorrente.

172 Quanto à primeira alegação, há que observar, antes de mais, que nenhuma disposição regulamentar ou estipulação contratual precisa a duração da auditoria prevista na cláusula II.20 das convenções de subvenção. Esta estipulação unicamente prevê, no seu n.º 3, que pode ser efetuada uma auditoria no prazo de cinco anos contados da data de pagamento do saldo. Não é menos certo que, na determinação das obrigações das partes resultantes da execução das convenções de subvenção, há que ter em conta a obrigação de as partes num contrato o executarem de boa-fé. No caso, por força desse princípio, a Comissão tinha a obrigação de comunicar à recorrente, num prazo razoável, as conclusões dos auditores, para lhe permitir contestá-las de forma útil e, a título mais geral, para não a deixar num estado de incerteza que lhe era prejudicial.

173 Conforme resulta dos autos, os projetos revistos de relatórios de auditoria das ações em causa foram entregues à recorrente em 24 de janeiro de 2012. A recorrente apresentou observações sobre esses projetos revistos em 15 de fevereiro de 2012. Os auditores entregaram à Comissão os relatórios finais de auditoria em 26 de abril de 2012 e a Comissão transmitiu-os à recorrente em 10 de junho de 2013.

174 Há que considerar, portanto, que o processo de auditoria decorreu de forma a respeitar o princípio da execução de boa-fé dos contratos até 26 de abril de 2012, data da entrega dos relatórios finais de auditoria à Comissão pelos auditores. Há que observar ainda que decorreu um período de mais de treze meses entre 26 de abril de 2012 e 10 de junho de 2013, data da comunicação desses relatórios finais de auditoria à recorrente. Há que analisar, assim, se, à luz do princípio da execução de boa-fé dos contratos, esse período constituía um prazo razoável no presente caso.

175 Em face do conteúdo dos autos, um período de mais de treze meses não é justificado e tem um caráter não razoável. Com efeito, na sequência da entrega dos relatórios finais de auditoria pelos auditores à Comissão, em 26 de abril de 2012, não houve qualquer contacto entre ela e a recorrente. Por outro lado, como resulta dos ofícios do 10 de junho de 2013, a Comissão aceitou integralmente esses relatórios finais de auditoria e não procedeu a qualquer alteração. Além disso, nem o objeto das auditorias nem o conteúdo dos relatórios finais de auditoria tinham qualquer complexidade.

176 O único elemento que a Comissão invocou para justificar um período de mais de treze meses foi a abertura de um inquérito pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) em 10 de setembro de 2012. Segundo a Comissão, por causa dessa abertura de inquérito, precisou de vários meses para verificar e confirmar as conclusões dos auditores.

177 Não se pode deixar de observar que a Comissão não explica suficientemente de que modo a abertura do inquérito pelo OLAF causou o período de mais de treze meses. Além disso, essa abertura ocorreu cinco meses depois da transmissão dos relatórios finais de auditoria à Comissão, o que demonstra que, de qualquer forma, houve cinco meses que decorreram entre a transmissão dos relatórios finais de auditoria à Comissão e a abertura de inquérito pelo OLAF. Ora, não resulta dos autos que a Comissão tivesse atuado de alguma forma durante esse período de cinco meses.

178 Resulta do exposto que o período de mais de treze meses decorrido entre a entrega dos relatórios finais de auditoria à Comissão e a comunicação desses relatórios à recorrente constitui, no caso, um prazo não razoável e, portanto, um incumprimento, pela Comissão, das suas obrigações contratuais, interpretadas à luz do princípio da execução de boa-fé dos contratos.

179 Contudo, não resulta dos autos que o atraso não razoável na comunicação dos relatórios finais de auditoria à recorrente tivesse afetado a sua capacidade de contestar de modo efetivo as conclusões dos auditores, como alega.

180 Antes de mais, como acertadamente assinala a Comissão, refira-se que, por duas vezes, a saber, em 22 de dezembro de 2011 e em 15 de fevereiro de 2012, a recorrente teve a oportunidade de transmitir observações e documentos comprovativos aos auditores quando os relatórios de auditoria ainda estavam na fase de projeto. Refira-se igualmente que a Comissão aceitou as conclusões dos auditores em conjunto. Nestas circunstâncias, não está demonstrado que o atraso não razoável na comunicação dos relatórios finais de auditoria à recorrente tivesse afetado a sua capacidade de contestar de modo efetivo as conclusões dos auditores. Há que assinalar ainda que, depois da comunicação dos relatórios finais de auditoria, a Comissão deu à recorrente outras oportunidades para apresentar observações e documentos comprovativos adicionais e que foi nesse contexto que a recorrente apresentou observações nas cartas de 9 de julho de 2013 e de 7 de outubro de 2013.

181 Quanto ao argumento apresentado no Tribunal Geral pela recorrente de que, dada a dimensão da duração da auditoria, a maioria dos membros do pessoal de gestão das ações em causa tinha partido, privando assim a recorrente da informação necessária para impugnar eficazmente as conclusões dos auditores, há que observar o seguinte.

182 Por um lado, como acertadamente assinala a Comissão, resulta dos autos que as duas pessoas-chave para a gestão das ações em causa, a saber, os peritos X e Y, continuavam com atividade na gestão da recorrente à data da interposição do presente recurso, pelo que podiam dar-lhe toda a informação necessária para impugnar as conclusões dos auditores.

183 Por outro lado, refira-se que, por força da cláusula II.20, n.os 2 e 3, das convenções de subvenção, a recorrente tinha a obrigação de conservar todos os documentos originais, nomeadamente contabilísticos e fiscais, durante cinco anos a contar da data de pagamento do saldo, isto é, até 2015. Daí resulta que o atraso na comunicação dos relatórios finais de auditoria não pode ter afetado a capacidade de a recorrente invocar esses documentos em apoio das suas posições, na medida em que estava contratualmente obrigada a conservar esses documentos até 2015 e que os factos relevantes para o caso, a saber, o procedimento contraditório da auditoria, se situavam em 2013.

184 Com base nestas considerações, improcede a primeira alegação da recorrente.

185 Como se afirmou, no âmbito da segunda alegação, a recorrente acusa a Comissão de, em geral, ter gerido mal as ações em causa. Como indícios dessa má gestão, invoca a falta de comunicação da Comissão com ela no decurso dessas ações, a revisão subsequente do guia para os requerentes de subvenções, que passava a conter muito mais informações a respeito dos custos elegíveis, e o facto de as convenções de subvenção conterem diversos erros de natureza estilística.

186 Há que julgar improcedente esta alegação. Quanto à alegada falta de comunicação da Comissão no decurso das ações em causa, os autos não demonstram que, durante a execução dessas ações, a recorrente tivesse tido necessidade de informações adicionais e de esclarecimentos da Comissão ou que tivesse pedido uma reunião que a Comissão lhe tinha recusado. A Comissão invoca ainda, com razão, o facto de, em novembro de 2009, os seus serviços competentes terem efetuado uma visita de acompanhamento dessas ações nas instalações da recorrente.

187 Quanto aos outros dois indícios referidos pela recorrente (v. n.º 185, *supra*), não são suscetíveis de demonstrar uma má gestão por parte da Comissão.

188 Com base nestas apreciações, há que julgar improcedente o presente fundamento. Não tendo a recorrente conseguido demonstrar que detinha um crédito sobre a Comissão com base nas convenções de subvenção, há que julgar improcedente o seu segundo pedido.

3. Quanto ao primeiro pedido, respeitante à anulação parcial da decisão recorrida

189 Há que lembrar que a primeira alegação do segundo fundamento e o quinto fundamento devem ser considerados apresentados em apoio do primeiro pedido. Começa-se pela análise do quinto fundamento.

a) Quanto ao quinto fundamento, relativo à incompetência da Comissão para adotar a decisão recorrida

190 Na réplica, a recorrente contesta a competência da Comissão para adotar a decisão recorrida. Alega que, em matéria contratual, a Comissão não pode adotar atos unilaterais como a decisão recorrida no presente caso e que, para obrigar o seu cocontratante a cumprir as suas obrigações contratuais de natureza financeira, cabe-lhe, se for caso disso, deduzir junto do julgador do contrato um pedido de

pagamento com base no artigo 272.º TFUE. Afirma que reconhecer à Comissão a competência para adotar um ato unilateral que constitui título executivo para efeitos de recuperação de um crédito contratual viola o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais na medida em que o seu «cocontratante» não dispõe de proteção jurisdicional efetiva contra esse ato unilateral. Por um lado, a efetividade do recurso de anulação contra esse ato é afetada pela jurisprudência do Tribunal Geral, segundo a qual, em sede de recurso de anulação, os fundamentos relativos à violação das estipulações contratuais e do direito nacional aplicável ao contrato são inadmissíveis. Por outro, no âmbito da ação de responsabilidade contratual intentada junto do julgador do contrato pelo «cocontratante» da Comissão, esta pode opor ao seu «cocontratante» o ato unilateral que constitui título executivo entretanto validado pelo julgador da legalidade.

191 A Comissão alega que o presente fundamento é improcedente.

192 Há que lembrar que a decisão recorrida tem como bases legais o artigo 299.º TFUE e o artigo 79.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro.

193 O artigo 299.º, primeiro parágrafo, TFUE dispõe:

«Os atos do Conselho, da Comissão ou do Banco Central Europeu que imponham uma obrigação pecuniária a pessoas que não sejam Estados constituem título executivo.»

194 O artigo 79.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro dispõe:

«A instituição pode formalizar o apuramento de um crédito a cargo de pessoas que não Estados numa decisão que constituirá um título executório na aceção do artigo 299.º [TFUE].»

195 Refira-se que o artigo 79.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro se integra num capítulo com a epígrafe «Operações relativas às receitas», a que se segue um capítulo com a epígrafe «Operações relativas às despesas», não tendo nenhum desses dois capítulos vocação para se aplicar num domínio específico da ação da União, mas sim a todas as operações abrangidas pelo seu orçamento, o que é demonstrado pelo facto de esses capítulos se inserirem num título IV com a epígrafe « Execução do orçamento», que, por sua vez, se integra na primeira parte do regulamento intitulada «Disposições gerais».

196 As disposições do título IV do Regulamento Financeiro são, portanto, aplicáveis, incluindo no domínio contratual, o que é ainda demonstrado, nomeadamente, pela redação das disposições do artigo 90.º desse regulamento, que consta desse título, segundo as quais «[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».

197 Como o Tribunal Geral tem afirmado reiteradamente, 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 (v., neste sentido, acórdãos de 13 de junho de 2012, Insula/Comissão, T-246/09, não publicado, EU:T:2012:287, n.ºs 94 e 95, e de 27 de setembro de 2012, Applied Microengineering/Comissão, T-387/09, EU:T:2012:501, n.º 39).

198 Daí resulta que tanto o artigo 299.º TFUE como o artigo 79.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro conferem competência à Comissão para adotar a decisão recorrida não obstante o facto de o crédito objeto dessa decisão estar ligado à execução das convenções de subvenção e apresente, assim, natureza «contratual».

199 Contrariamente às alegações da recorrente, a jurisprudência acima referida no n.º 197 não vai contra o acórdão de 17 de junho de 2010, CEVA/Comissão (T-428/07 e T-455/07, EU:T:2010:240, n.º 68).

200 Com efeito, é certo que resulta do n.º 68 do acórdão de 17 de junho de 2010, CEVA/Comissão (T-428/07 e T-455/07, EU:T:2010:240), que, em princípio, a Comissão não dispõe, em sede contratual, do direito de adotar atos unilaterais e que, consequentemente, 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, deduzir no tribunal competente um pedido de pagamento.

201 Contudo, como o Tribunal Geral já precisou no acórdão de 13 de junho de 2012, Insula/Comissão (T-246/09, não publicado, EU:T:2012:287, n.º 99), resulta do acórdão de 17 de junho de 2010, CEVA/Comissão (T-428/07 e T-455/07, EU:T:2010:240, n.º 68), que, ao decidir neste sentido, o Tribunal Geral limitou-se a indicar que, só com base no contrato, a Comissão não pode adotar atos unilaterais de recuperação de um crédito contratual. Em contrapartida, não excluiu a possibilidade de esse ato ter como base legal uma disposição, por exemplo, do Regulamento Financeiro, o que acontece no presente caso, em que a decisão recorrida se baseia, nomeadamente, no artigo 79.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro.

202 De qualquer forma, admitindo que o acórdão de 17 de junho de 2010, CEVA/Comissão (T-428/07 e T-455/07, EU:T:2010:240), pudesse ser interpretado no sentido da incompetência da Comissão para adotar uma decisão constitutiva de título executivo para formalizar a declaração de um crédito que é de origem contratual, seria necessário inverter essa conclusão, pelas razões acima expostas nos n.ºs 195 a 198.

203 A jurisprudência do Tribunal Geral acima apresentada no n.º 197 também não vai contra o acórdão de 9 de setembro de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comissão (C-506/13 P, EU:C:2015:562), ao invés do que alega a recorrente em resposta a uma questão escrita colocada pelo Tribunal Geral.

204 Com efeito, no acórdão do 9 de setembro de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comissão (C-506/13 P, EU:C:2015:562), a questão analisada pelo Tribunal de Justiça era a de saber se uma nota de débito constituía um ato recorrível na aceção do artigo 263.º TFUE. O Tribunal de Justiça considerou não ser o caso, na medida em que essa nota de débito não produzia efeitos jurídicos que tivessem origem no exercício de prerrogativas de poder público e era indissociável das relações contratuais existentes entre as partes nesse processo (v. n.ºs 20 e 24 desse acórdão).

205 Foi na análise da natureza jurídica, contratual ou administrativa, de uma nota de débito que o Tribunal de Justiça afirmou que, se o juiz da União se declarasse competente para conhecer de pedidos de anulação de atos do foro puramente contratual, existiria o risco não só de deixar sem sentido o artigo 272.º TFUE mas também, nos casos em que o contrato não contivesse cláusula compromissória, de estender a sua competência jurisdicional para além dos limites traçados pelo artigo 274.º TFUE (acórdão de 9 de setembro de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comissão, C-506/13 P, EU:C:2015:562, n.º 19).

206 Foi neste mesmo contexto que o Tribunal de Justiça salientou que, no caso de uma instituição, e, mais em particular, a Comissão, escolher, para conceder contribuições financeiras, a via contratual no âmbito do artigo 272.º TFUE, deve manter-se nesse quadro e que, portanto, no âmbito das relações com os cocontratantes em causa, lhe cabe, nomeadamente, evitar a utilização de formulações ambíguas suscetíveis de ser entendidas por esses cocontratantes no sentido de que resultam de poderes de decisão unilaterais que excedem as estipulações contratuais (acórdão de 9 de setembro de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comissão, C-506/13 P, EU:C:2015:562, n.º 21).

207 Na medida em que o acórdão de 9 de setembro de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comissão (C-506/13 P, EU:C:2015:562), diz respeito à análise de uma nota de débito e à questão de saber que meio processual existe para impugnar esse ato, e não à análise de

uma decisão que constitui título executivo, como acontece com a decisão recorrida no presente caso, nem à questão da competência do autor dessa decisão, daí resulta que esse acórdão não é relevante para o presente caso e, portanto, não corrobora a tese da recorrente relativa à incompetência da Comissão para adotar a decisão recorrida. Com efeito, ao contrário da nota de débito que, no contexto de uma relação de natureza contratual, constitui um ato não suscetível de recurso de anulação, a decisão recorrida constitui incontestavelmente um ato desses, na medida em que se destina a produzir efeitos jurídicos vinculativos que se situam fora da relação contratual entre as partes e que implicam o exercício de prerrogativas de poder público conferidas à Comissão na sua qualidade de autoridade administrativa (v., neste sentido, acórdão 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 despacho de 29 de setembro de 2016, Investigación y Desarrollo en Soluciones y Servicios IT/Comissão, C-102/14 P, não publicado, EU:C:2016:737, n.os 55 e 58). Com efeito, há que precisar que, não obstante o facto de as convenções de subvenção fazerem expressamente referência, na cláusula II.19.5, à possibilidade de a Comissão adotar uma decisão que constitui título executivo como é aqui o caso da decisão recorrida, a natureza jurídica dessa decisão não é definida por essas convenções ou pelo direito a elas aplicável, mas sim pelo artigo 299.º TFUE e pelo artigo 79.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro (v., neste sentido, acórdãos de 13 de junho de 2012, Insula/Comissão, T-246/09, não publicado, EU:T:2012:287, n.os 94 a 96, e de 27 de setembro de 2012, Applied Microengineering/Comissão, T-387/09, EU:T:2012:501, n.º 39).

208 Na medida em que a decisão recorrida constitui um ato suscetível de recurso de anulação, o risco de extensão ilegal da competência jurisdicional do julgador da legalidade, referido pelo Tribunal de Justiça no n.º 19 do acórdão de 9 de setembro de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comissão (C-506/13 P, EU:C:2015:562) (v. n.º 205, *supra*), não se coloca no presente caso, pois, de qualquer forma, o julgador do contrato, a saber, no caso, o juiz da União chamado a decidir com base no artigo 272.º TFUE, não tem competência para fiscalizar a legalidade desse ato (v., neste sentido, acórdão de 8 de outubro de 2008, Helkon Media/Comissão, T-122/06, não publicado, EU:T:2008:418, n.º 44). Na mesma ordem de ideias, a situação referida pelo Tribunal de Justiça no n.º 21 do acórdão acima referido (v. n.º 206, *supra*) não se aplica no presente caso, pois, como já se assinalou, a adoção de um ato que constitui título executivo, como é a decisão recorrida, está fora da relação contratual.

209 A recorrente alega, porém, que reconhecer à Comissão competência para adotar um ato unilateral para efeitos de recuperação de um crédito contratual violaria o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais, na medida em que o cocontratante em causa não dispõe de uma proteção efetiva contra esse ato unilateral (v. n.º 190, *supra*).

210 A esse respeito, há que lembrar que o princípio da proteção jurisdicional efetiva constitui um princípio geral do direito da União, hoje consagrado no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais (v. acórdão de 6 de novembro de 2012, Otis e o., C-199/11, EU:C:2012:684, n.º 46 e jurisprudência aí referida). Este princípio é constituído por diversos elementos, entre os quais o direito de acesso aos tribunais (acórdão de 6 de novembro de 2012, Otis e o., C-199/11, EU:C:2012:684, n.º 48).

211 Quanto ao direito de acesso a um tribunal, há que precisar que, para um «tribunal» poder conhecer de uma contestação relativa a direitos e obrigações resultantes do direito da União em conformidade com o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais, é necessário que tenha competência para conhecer de todas as questões de facto e de direito relevantes para a causa que lhe está submetida (acórdão de 6 de novembro de 2012, Otis e o., C-199/11, EU:C:2012:684, n.º 49).

212 No caso, não se pode deixar de observar que, na sequência da requalificação parcial feita, o Tribunal Geral analisa, no âmbito do mesmo recurso, tanto a legalidade da decisão recorrida como a procedência do crédito contratual da Comissão sobre a recorrente que está na origem da adoção dessa

decisão. Na medida em que todas as questões de facto e de direito relevantes para o litígio em causa são analisadas pelo Tribunal Geral, há que concluir que o presente recurso constitui uma proteção jurisdicional efetiva na aceção do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais.

213 A título mais geral, não se pode deixar de observar que, no caso de a Comissão adotar uma decisão que constitua título executivo para efeitos de recuperação de um crédito contratual junto do cocontratante em causa, este tem a possibilidade, desde que o contrato em causa contenha uma cláusula compromissória na aceção do artigo 272.º TFUE, de interpor recurso no Tribunal Geral tendo como base jurídica tanto o artigo 263.º TFUE como o artigo 272.º TFUE. No âmbito desse recurso, esse cocontratante não só pode impugnar a legalidade dessa decisão, invocando fundamentos relativos ao Tratado ou a qualquer norma jurídica relativa à sua aplicação, mas também invocar fundamentos e argumentos relativos ao contrato ou ao direito a ele aplicável e pedir ao Tribunal Geral que conheça da substância do litígio contratual existente entre ele e a Comissão, exercendo, a esse respeito, a competência de plena jurisdição que lhe é conferida pelo artigo 272.º TFUE (v., neste sentido, acórdãos de 6 de outubro de 2015, Technion e Technion Research & Development Foundation/Comissão, T-216/12, EU:T:2015:746, n.º 57, e de 9 de novembro de 2016, Trivisio Prototyping/Comissão, T-184/15, não publicado, EU:T:2016:652, n.º 62).

214 Com base nestas apreciações, há que concluir pela improcedência do presente fundamento.

b) Quanto à primeira alegação do segundo fundamento, relativa ao atraso não razoável na comunicação dos relatórios finais de auditoria à recorrente

215 Há que lembrar que o Tribunal Geral considerou que a primeira alegação do segundo fundamento, relativa ao atraso não razoável na comunicação dos relatórios finais de auditoria à recorrente, deve ser considerada invocada não só em apoio do segundo pedido mas também do primeiro pedido, no sentido de que esse atraso teria afetado a capacidade de a recorrente se defender efetivamente no procedimento administrativo de recuperação que levou à adoção da decisão recorrida (v. n.º 75, *supra*).

216 Esta alegação é manifestamente improcedente.

217 Com efeito, na medida em que os relatórios finais de auditoria lhe foram comunicados pelos ofícios de 10 de junho de 2013 (v. n.º 27, *supra*), a recorrente dispunha desses documentos antes da receção do ofício de 16 de outubro de 2013, pelo qual a Comissão lhe comunicou as notas de débito e, portanto, a informou da abertura do procedimento administrativo de recuperação (v. n.º 36, *supra*). Daí resulta que o atraso não razoável na comunicação dos relatórios finais de auditoria à recorrente não teve, no caso, qualquer impacto na sua capacidade de se defender efetivamente no procedimento administrativo de recuperação.

218 Com base nestas apreciações, improcede o primeiro pedido e, com ele, todo o recurso.

IV. Quanto às despesas

219 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

220 Além disso, segundo o artigo 135.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, o Tribunal Geral pode condenar uma parte, mesmo com ganho de causa, parcial ou totalmente nas despesas, caso isso se revele justificado em razão da sua atitude, incluindo com a propositura do processo.

221 No caso, a Comissão teve ganho de causa e esse resultado deveria, em princípio, levar o Tribunal Geral a condenar a recorrente nas despesas, incluindo as do processo de medidas provisórias, de acordo com o pedido da Comissão.

222 Contudo, dado o incumprimento contratual da Comissão (v. n.º 178, *supra*), e de acordo com o artigo 135.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, há que decidir que a Comissão suportará metade das despesas da recorrente e que esta suportará as despesas da Comissão além de metade das suas próprias despesas. Esta repartição das despesas vale também para as despesas das partes no processo de medidas provisórias.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção alargada)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) A ADR Center SpA suportará as despesas da Comissão Europeia, incluindo as despesas dessa instituição no processo de medidas provisórias, e metade das suas próprias despesas, incluindo no que respeita às do processo de medidas provisórias.

3) A Comissão suportará metade das despesas da ADR Center, incluindo metade das suas despesas relativas ao processo de medidas provisórias.

Kanninen Pelikánová Buttigieg

Gervasoni Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 20 de julho de 2017.

Assinaturas

Índice

I. Antecedentes do litígio 1

A. Quanto às convenções de subvenção em causa 2

1. Convenção de subvenção A 2

2. Convenção de subvenção B 2

3. Convenção de subvenção C 3

4. Estrutura e disposições comuns relevantes das convenções de subvenção 3

a) Estrutura 3

b) Entrega dos relatórios e outros documentos 3

c) Pagamentos da Comissão 3

d) Direito aplicável e tribunais competentes 3

e) Custos elegíveis 4

f) Decisões executórias 4

g) Inspeções e auditorias 4

B. Quanto à execução e convenções de subvenção 5

1. Convenção de subvenção A 5

2. Convenção de subvenção B 5

3. Convenção de subvenção C 6

C. Quanto ao processo de auditoria 6

II. Tramitação do processo e pedidos das partes 8

III. Questão de direito 10

A. Quanto à admissibilidade 10

1. Quanto à admissibilidade do segundo pedido da recorrente 10

2. Quanto à admissibilidade do terceiro pedido da recorrente 11

B. Quanto ao mérito 12

1. Observações preliminares 12

2. Quanto ao segundo pedido 14

a) Observações preliminares 14

1) Quanto à competência do Tribunal Geral 14

2) Quanto ao direito aplicável ao litígio 14

b) Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação pela Comissão do seu ónus da prova 15

c) Quanto ao quarto fundamento, relativo a erros nos relatórios finais de auditoria 19

1) Quanto ao nível de competências dos auditores 19

2) Quanto aos mapas de tempo de trabalho 20

3) Quanto ao atraso na faturação e pagamento no âmbito das ações objeto das convenções de subvenção B e C 20

4) Quanto ao recurso a fornecedores fora da União no âmbito da ação objeto da convenção de subvenção B 22

5) Quanto à qualidade das prestações da recorrente 24

d) Quanto ao primeiro fundamento, relativo ao facto de as normas de auditoria seguidas pelos auditores nunca terem sido objeto de acordo entre as partes 24

e) Quanto ao segundo fundamento, relativo, por um lado, ao atraso não razoável na comunicação à recorrente dos relatórios finais de auditoria e, por outro, à má gestão das ações em causa pela Comissão 25

3. Quanto ao primeiro pedido, respeitante à anulação parcial da decisão recorrida 27

a) Quanto ao quinto fundamento, relativo à incompetência da Comissão para adotar a decisão recorrida 27

b) Quanto à primeira alegação do segundo fundamento, relativa ao atraso não razoável na comunicação dos relatórios finais de auditoria à recorrente 31

IV. Quanto às despesas 31