

*A tradução desta página foi gerada pela tradução automática [Link]. As traduções automáticas podem conter erros que reduzem potencialmente a clareza e a exatidão; o Provedor de Justiça não aceita qualquer responsabilidade por eventuais discrepâncias. Para informações mais fiáveis e segurança jurídica, consultar: a versão de origem em inglês, acima referida. Para mais informações, consulte a nossa [política linguística e de tradução](#) [Link].*

## **Decisão no caso 2577/2004/OV - Alegada recuperação injustificada de um montante no âmbito do desenvolvimento de um projecto**

Decisão

**Caso 2577/2004/OV - Aberto em 12/10/2004 - Decisão de 26/07/2007**

A queixosa, uma empresa participante num consórcio, foi contratante na execução do projecto da Comissão "Assistência da UE à reabilitação da Administração Libanesa". Em Agosto de 1999, a queixosa assinou um contrato com a entidade adjudicante do projecto, a saber, o Ministério de Estado para a Reforma Administrativa da República do Líbano ("OMSAR"). A queixosa viu-se confrontada com diversos problemas relacionados com a forma como a Delegação da Comissão no Líbano lidava com o projecto. Por carta de 22 de Janeiro de 2003, a Delegação informou a queixosa de que seria recuperado um montante de 29 306,65 euros, correspondente a ajudas de custos diárias e a bilhetes de avião facturados pelo consórcio para a equipa de apoio técnico (apoio da sede). Segundo a queixosa, a forma pouco razoável como a Comissão geriu o contrato ocasionou importantes perdas financeiras para a queixosa e prejudicou a reputação do consórcio.

Em Agosto de 2004, a queixosa apresentou uma queixa ao Provedor de Justiça. A queixosa alegava que (i) a decisão da Comissão de recuperar o montante de 29 306,65 euros era injustificada e (ii) a Comissão não tomava qualquer decisão nem dava qualquer resposta relativamente ao plano apresentado pelo consórcio em Junho e Dezembro de 2002, e de novo em Março de 2003, para uma segunda fase do projecto. Nas suas observações, a queixosa alegava ainda que (iii) a proposta relativa a uma segunda fase do projecto foi liminarmente rejeitada, sem que o OMSAR ou a queixosa fossem ouvidos.

No seu parecer, a Comissão afirmou, relativamente à primeira alegação, que dispunha de fundamentação jurídica suficiente para reclamar o reembolso do montante em causa. Quanto à segunda alegação, a Comissão afirmou que os atrasos registados não foram da sua exclusiva responsabilidade e que não permaneceu passiva. A Comissão rejeitou a terceira alegação da queixosa, afirmando que havia dado provas da maior flexibilidade em relação à queixosa.



Após exaustiva análise do processo, o Provedor considerou ser necessário estabelecer uma distinção entre o período de dez dias que precedeu o arranque do projecto (em Outubro de 1999) e o restante período de vigência do contrato. Relativamente a esse período de dez dias, o Provedor de Justiça concluiu que a decisão da Comissão de recuperar as despesas de viagem e de ajudas de custo diárias da equipa de apoio técnico poderia constituir um caso de má administração. Em consequência, o Provedor de Justiça apresentou uma proposta com vista a uma solução amigável entre a queixosa e a Comissão, em que sugeria que a Comissão revisse a sua decisão de recuperar o montante de 29 306,65 euros.

Relativamente às duas outras alegações, o Provedor de Justiça considerou que não tinha havido má administração.

Na sua resposta à proposta de solução amigável, a Comissão afirmou que, no intuito de solucionar o problema, havia reavaliado o processo e aceitado a proposta do Provedor de Justiça. A Comissão explicou que havia considerado elegíveis despesas num total de 3536,23 euros, correspondentes a bilhetes de avião e ajudas de custo diárias, pelo que as havia deduzido do montante a recuperar. Em consequência, o montante a recuperar junto da queixosa seria reduzido para 25 770,42 euros. Nas suas observações, a queixosa aceitou a solução amigável e agradeceu a intervenção do Provedor de Justiça.

Na sua decisão, o Provedor de Justiça sublinhou que se havia alcançado uma solução amigável entre a queixosa e a Comissão. Em consequência, o Provedor de Justiça encerrou o processo.

Estrasburgo, 26 de julho de 2007

Ex.mo Senhor X,

Em 24 de agosto de 2004, agindo em nome de uma empresa, V. Exa. apresentou uma queixa ao Provedor de Justiça Europeu contra a Comissão relativa a um projeto da UE.

Em 12 de outubro de 2004, transmiti a queixa ao Presidente da Comissão. Em 6 de dezembro de 2004, V. Exa. enviou uma mensagem de correio eletrónico que continha a sua carta de 3 de dezembro de 2004, escrita em resposta à minha carta de 12 de outubro de 2004, e na qual manifestou o seu pesar pelo facto de algumas alegações da sua queixa não poderem ser investigadas devido ao «prazo de dois anos». Sugeri igualmente que o n.º 4 do artigo 2.º do Estatuto do Provedor de Justiça fosse reconsiderado.

A Comissão enviou o seu parecer em 22 de dezembro de 2004. Enviei-o a V. Exa. em 12 de janeiro de 2005, convidando-o a apresentar as suas observações, que lhe enviou em 26 de fevereiro de 2005. Na sua carta, voltou a referir-se ao «prazo de dois anos» e recomendou que o artigo 2.º, n.º 4, do Estatuto do Provedor de Justiça fosse reconsiderado.

Em resposta à sua carta de 22 de junho de 2005, na qual solicitou informações sobre o estado da sua queixa, o meu Serviço contactou-o por telefone e forneceu-lhe informações



complementares.

Em 7 de novembro de 2005, V. Ex.<sup>a</sup> enviou uma mensagem de correio eletrônico, anexando uma carta de 1 de novembro de 2005, contendo um novo pedido relativo ao estado da sua queixa. Em 16 de novembro de 2005, teve uma conversa telefônica com o meu gabinete sobre este assunto. Em 22 de novembro de 2005, respondi à carta de V. Ex.<sup>a</sup> de 1 de novembro de 2005 e transmiti-lhe informações complementares sobre o tratamento do seu caso e declarei que iria informá-lo do resultado dos meus inquéritos, o mais tardar até ao final de fevereiro de 2006. Na minha carta, respondi igualmente às suas observações sobre o artigo 2.º, n.º 4, do Estatuto do Provedor de Justiça.

Em 1 de março de 2006, escrevi-lhe uma carta adicional relativa ao inquérito em curso.

Em 15 de março de 2006, escrevi à Comissão um pedido de informações complementares e de um parecer adicional a apresentar até 30 de abril de 2006. Informei-o numa carta do mesmo dia.

Em 21 de abril de 2006, a Comissão solicitou uma prorrogação do prazo para o seu parecer complementar até 31 de maio de 2006, que dei por carta de 3 de maio de 2006.

Em 9 de junho de 2006, a Comissão informou o meu Serviço de que haveria um atraso adicional.

Em 20 de julho de 2006, a Comissão enviou o seu parecer complementar. Enviei-o a V. Exa. em 7 de agosto de 2006, convidando-o a apresentar observações adicionais, que V. Exa. enviou em 26 de setembro de 2006.

Em 15 de fevereiro de 2007, apresentei à Comissão uma proposta de solução amigável, solicitando-lhe que respondesse até 31 de março de 2007. Foi informado no mesmo dia.

Por carta de 2 de março de 2007, a Comissão solicitou uma prorrogação do prazo de resposta até 31 de maio de 2007. Por carta de 12 de março de 2007, aceitei o pedido da Comissão. Foi informado no mesmo dia.

Por carta de 5 de abril de 2007, V. Exa. informou-me de que a sua empresa se tinha tornado membro de outro grupo de empresas e que, em consequência desta alteração, o nome da sua empresa, bem como o seu endereço, tinha mudado.

A Comissão enviou a sua resposta à proposta de solução amigável em 14 de maio de 2007. Enviei-o a V. Exa. com um convite para apresentar observações, que enviou em 15 de junho de 2007.

Escrevo agora para informá-lo sobre os resultados das investigações que foram feitas.

Para evitar mal-entendidos, é importante recordar que o Tratado CE habilita o Provedor de



Justiça a investigar eventuais casos de má administração apenas nas atividades das instituições e organismos comunitários, no caso em apreço a Comissão Europeia. O Estatuto do Provedor de Justiça prevê especificamente que nenhuma ação de qualquer outra autoridade ou pessoa, como, no caso em apreço, as autoridades nacionais, mais particularmente o Ministro de Estado da Reforma Administrativa, pode ser objeto de queixa ao Provedor de Justiça.

## QUANTO À QUEIXA

O autor da denúncia é uma empresa de consultores de gestão. Segundo o autor da denúncia, os factos relevantes são, em resumo, os seguintes:

O autor da denúncia, que formou um consórcio juntamente com outra empresa, era um contratante na execução de um projeto de desenvolvimento da Comissão Europeia num país terceiro. A Entidade Adjudicante para o projeto em questão era o Ministro de Estado da Reforma Administrativa do país em que o projeto teve lugar («OMSAR»). O contrato relativo ao projeto foi assinado em agosto/setembro de 1999 (1) e o consórcio começou a prestar os seus serviços em 8 de outubro de 1999.

A queixa diz respeito ao tratamento deste projeto pela Delegação da Comissão no país do projeto («Delegação»). De acordo com o autor da denúncia, o tratamento injusto do contrato por parte da Comissão resultou em graves prejuízos financeiros para o autor da denúncia, ao mesmo tempo que causou danos à reputação do consórcio.

Um consórcio independente contratado pela Comissão procedeu a uma revisão intercalar do projeto em outubro de 2001 e emitiu um relatório de acompanhamento em abril de 2002.

Juntamente com a sua queixa ao Provedor de Justiça, o queixoso anexou uma nota pormenorizada de 14 páginas sobre os problemas de concurso e de execução do projeto. Nessa nota, o autor da denúncia expôs as seguintes quatro alegações:

(1) Verificaram-se infrações durante o processo de concurso: o processo de concurso, que conduziu à assinatura do contrato (em 30 de agosto de 1999), foi prolongado, controverso e sujeito a muitas manobras políticas. Decorreu mais de um ano entre o Pedido de Proposta («RFP») em setembro de 1998 e o início dos serviços pelo consórcio em outubro de 1999.

(2) Houve uma interpretação abusiva do contrato no que diz respeito i) à equipa de apoio do gabinete domiciliário, ii) ao pessoal de apoio ao escritório e iii) à substituição de peritos:

I) Por carta de 22 de janeiro de 2003, a Delegação informou o queixoso de que seria recuperado um montante de 29 306,65 EUR, correspondente a ajudas de custo diárias e bilhetes faturados pelo consórcio ao longo dos anos à equipa de apoio do gabinete domiciliário. No entanto, o autor da denúncia observou que tinha seguido este procedimento durante três anos e meio e que tinha sido sempre reembolsado pela Comissão. O queixoso referiu-se a uma



carta de 30 de setembro de 1999 da OMSAR, declarando que esta tinha chegado a um acordo com a Delegação sobre uma série de questões, uma das quais era o apoio dos gabinetes domiciliários. A carta, copiada para a Delegação, previa que: « O Sr. [X] [o diretor-geral do autor da denúncia], o Sr. [P.] e o Sr. [B.] são considerados como equipa de apoio da sede (2), pelo que só têm direito a [sic] o bilhete de avião e as taxas diárias » (sublinhado da queixosa). O queixoso referiu-se igualmente a uma carta do Chefe de Delegação de 10 de dezembro de 1999, que, na sua opinião, apoiava a sua posição. A carta do Chefe de Delegação indicava que « se pretender recorrer a membros da equipa de supervisão backstopping como peritos de curto prazo, a sua proposta terá de ser prévia e formalmente aprovada pela Entidade Adjudicante após informação prévia à Comissão ». A mesma carta previa igualmente que «[a]s questões já discutidas, a missão prévia do [diretor-geral do autor da denúncia] (...) deve ser considerada como um mecanismo de apoio por parte de [o autor da denúncia] e não será permitida qualquer fatura de taxas » (sublinhado do autor da denúncia). Se o procedimento utilizado pelo autor da denúncia tivesse sido sempre errado, a notificação e a correção prévias por parte da Comissão teriam sido necessárias e deveriam ter sido aplicadas aos contributos futuros e não anteriores da equipa de apoio do gabinete domiciliário.

II) Antes da assinatura do contrato em agosto de 1999, a OMSAR informou o queixoso de que não estaria em condições de disponibilizar pessoal de apoio administrativo, tendo sido acordado que a questão deveria ser levantada junto da Delegação durante o período de arranque. Foi com base neste entendimento que o contrato foi assinado e aprovado pela Delegação. Mais tarde, durante o período de arranque (3), o autor da denúncia foi informado pela delegação de que o consórcio tinha interpretado incorretamente o RFP e que tinha de cobrir por si só os custos relacionados com o pessoal de apoio administrativo.

(III) Ao longo do tempo, os requisitos relativos à substituição de peritos tornaram-se mais rigorosos e conduziram a custos consideráveis para o consórcio. A este respeito, o autor da denúncia referiu-se a acontecimentos ocorridos em 2000 e 2001, bem como ao relatório de acompanhamento de abril de 2002.

(3) Houve incoerência no processo de decisão da Delegação. O autor da denúncia referiu cinco exemplos envolvendo as agências beneficiárias do projeto, a saber, i) o Ministério do Interior e dos Municípios, ii) o Ministério dos Assuntos Sociais, iii) o Ministério das Finanças, iv) o Ministério do Comércio e da Economia e v) a Administração Central das Estatísticas. A este respeito, o queixoso referiu-se a vários incidentes ocorridos nos dois primeiros anos de execução do projeto.

(4) Verificou-se falta de transparência e capacidade de resposta por parte da Delegação no acompanhamento do projeto, nomeadamente (i) comunicação pouco clara, (ii) confusão de papéis e responsabilidades e (iii) indecisão e falta de resposta no que diz respeito ao plano do queixoso para uma segunda fase do projeto.

No que diz respeito à falta de determinação e capacidade de resposta, o autor da denúncia declarou que o plano para uma segunda fase do projeto foi apresentado em junho e dezembro de 2002 e novamente em março de 2003. No entanto, não houve um seguimento substancial



por parte da Comissão. Mais especificamente, o queixoso salientou que o plano foi apresentado pela primeira vez em junho de 2002, mas seguiu-se um período de silêncio total por parte da Delegação. Em novembro de 2002, e apenas depois de o consórcio ter exercido pressão sobre a delegação, esta emitiu uma declaração sugerindo algumas alterações menores. Estas foram elaboradas e foi apresentado um plano revisto no início de dezembro de 2002. Mais uma vez, seguiu-se um período de silêncio completo. O queixoso teve de exercer mais uma vez pressão sobre a delegação no sentido de fornecer orientações sobre o âmbito de uma segunda fase. Tal como na primeira vez, houve apenas um pequeno feedback. Em março de 2003, foi elaborada uma terceira proposta, que incluía um orçamento, que abordava todos os pontos apresentados pela Delegação, mas, após um atraso adicional considerável, foi simplesmente rejeitada pela Delegação com o fundamento de que não respeitava os parâmetros orçamentais disponíveis.

#### Reação do Provedor de Justiça

Na sua carta de 12 de outubro de 2004 em resposta à queixa, o Provedor de Justiça informou o queixoso de que, com exceção das alegações 2, alíneas i) e iii), não tinha o direito, por força do artigo 2.º, n.º 4, do seu Estatuto, de tratar a queixa. Esta disposição estipula que «a reclamação deve ser apresentada no prazo de dois anos a contar da data em que os factos em que se baseia tenham tido conhecimento da pessoa que apresenta a reclamação».

Por conseguinte, o Provedor de Justiça solicitou à Comissão que apresentasse um parecer sobre as alegações 2, alíneas i) e iii), a saber, que:

I) A decisão da Comissão, de 22 de janeiro de 2003, de recuperar o montante de 29 306,65 EUR, correspondente às ajudas de custo diárias e aos bilhetes (relacionadas com a equipa de apoio do gabinete domiciliário), faturada pelo consórcio ao longo dos anos, é injustificada. O autor da denúncia solicita o reembolso deste montante.

II) A Comissão demonstrou indecisividade e falta de resposta relativamente ao plano para uma segunda fase do projeto, que o autor da denúncia apresentou em junho e dezembro de 2002, e novamente em março de 2003.

#### Correspondência adicional do queixoso

Em resposta à carta do Provedor de Justiça de 12 de outubro de 2004, o queixoso sugeriu, numa carta de 3 de dezembro de 2004, que o n.º 4 do artigo 2.º do Estatuto do Provedor de Justiça pudesse ser reconsiderado, de modo a que a prescrição de dois anos deixasse de ser aplicável às queixas legítimas.

## O INQUÉRITO

### Parecer da Comissão

No seu parecer, a Comissão formulou, em resumo, as seguintes observações:

O projeto foi acordado em junho de 1998 entre a Comissão e a OMSAR. A Consulta de Monitorização do Projeto («PMC») foi adjudicada pela OMSAR ao consórcio do queixoso. O objetivo deste contrato de prestação de serviços de 36 meses era assistir o Governo do país na execução do Programa Nacional de Reabilitação Administrativa.



O contrato foi assinado pela OMSAR e pelo queixoso (em nome do consórcio) em 30 de setembro de 1999. Em 30 de setembro de 2002, ou seja, antes da data de expiração, foi assinada uma adenda que prorroga a duração do contrato por mais seis meses, de outubro de 2002 a março de 2003.

No que diz respeito às duas alegações, a Comissão formulou as seguintes observações:

*(1) Reembolso do montante de 29 306,65 EUR devido a uma interpretação abusiva do contrato relativo ao apoio ao gabinete domiciliário*

No que diz respeito à primeira alegação do autor da denúncia, a Comissão declarou que, após verificação de uma fatura do autor da denúncia recebida em 28 de outubro de 2002 e abrangendo o período de julho a setembro de 2002, a delegação observou que os custos das atividades de apoio tinham sido incluídos na rubrica «Remuneração do pessoal». Dado que tais custos não estavam previstos nas disposições contratuais, a Delegação verificou pagamentos anteriores que datam de agosto de 2000 e abrangem serviços prestados entre 30 de setembro de 1999 e 30 de junho de 2002. Na sequência desta verificação, a Delegação apercebeu-se de que um montante total de 29 306,65 EUR tinha sido indevidamente pago ao queixoso.

Por carta de 22 de janeiro de 2003, a Delegação informou o queixoso de que o mecanismo de apoio era considerado parte das despesas gerais do contratante e que, por conseguinte, os honorários e as despesas conexas não deveriam ter sido faturados. Por conseguinte, a Comissão informou o autor da denúncia de que era necessária uma correção da fatura e que o montante indevidamente pago seria recuperado deduzindo-o da fatura seguinte da empresa.

Por cartas de 5 de março e 19 de maio de 2003, o autor da denúncia alegou que a OMSAR tinha apresentado uma proposta « *para compensar (...) os custos dos bilhetes e ajudas de custo diárias pelas missões de apoio* » e que o queixoso tinha agido em conformidade com as instruções recebidas. No entanto, como o queixoso foi informado em 14 de maio de 2003, a Delegação não encontrou documentos que justificassem a aprovação por parte da Comissão de tal acordo. Apesar de um pedido nesse sentido, não foram apresentados elementos de prova a este respeito.

Na sua queixa, o queixoso referiu-se a uma carta enviada pelo Chefe de Delegação em 10 de dezembro de 1999 que especificava as condições para os pedidos de pagamento, a saber, a aprovação formal pela Entidade Adjudicante após informações prévias à Comissão sobre a contratação de um membro da equipa de supervisão de apoio na qualidade de perito a curto prazo. A Comissão observou que, em conformidade com as condições contratuais, estes peritos estavam autorizados a realizar missões de curta duração durante os primeiros seis meses do projeto, pelas quais foram integralmente remunerados.

No que diz respeito às atividades de apoio, as disposições contratuais não previam especificamente qualquer compensação ou reembolso de custos (4) , que foram considerados parte das despesas gerais do consultor. Com efeito, tal foi admitido pelo autor da denúncia quando declarou na sua denúncia que « *a notificação e a correção anteriores por parte da Comissão (...) deveriam ter sido aplicáveis a futuros contributos em vez de anteriores relativos* »



*ao apoio dos serviços internos* ». No entanto, o autor da denúncia pareceu ignorar o facto de, nos termos do n.º 3 do artigo 90.º das condições gerais aplicáveis aos contratos de serviços financiados pela Comunidade Europeia nos países e territórios mediterrânicos (as «condições gerais»), « *o pagamento dos pagamentos intermédios não ter a natureza de pagamento final que dispensa o beneficiário da sua obrigação* ». Além disso, o facto de os pagamentos anteriores terem sido liberados sem detetar irregularidades não podia ser considerado uma alteração válida das cláusulas contratuais. Nos termos do artigo 105.º das condições especiais do contrato, tal modificação só poderia ter sido efetuada através de uma adenda. Por conseguinte, em conformidade com a boa gestão financeira e em conformidade com as disposições contratuais pertinentes, a Comissão tinha a obrigação de assegurar que os fundos comunitários fossem despendidos em conformidade com as disposições do contrato e tinha também o direito legítimo de contestar o pagamento dos montantes indevidamente pagos.

Quanto ao argumento do autor da denúncia de que a sua confiança legítima não tinha sido respeitada (5) , a Comissão observou que, segundo a jurisprudência do juiz comunitário, o direito de invocar o princípio da proteção da confiança legítima se estende a qualquer particular que se encontre numa situação em que se verifique que a administração comunitária o levou a ter expectativas razoáveis. Uma pessoa só pode invocar uma violação desse princípio se a administração lhe tiver dado «garantias precisas». No caso em apreço, o autor da denúncia não apresentou elementos de prova de que a Comissão subscrevesse o acordo segundo o qual os custos relacionados com as atividades de apoio deviam ser reembolsados. A Comissão considerou que dispunha de fundamentos jurídicos suficientes para pedir o reembolso de 29 306,65 EUR. A Comissão reconheceu, no entanto, que houve um certo atraso na deteção da irregularidade dos pagamentos efetuados por atividades de apoio e, por esse motivo, manifestou o seu pesar ao queixoso.

*(2) Indecisão e falta de resposta relativamente ao plano do autor da denúncia para uma segunda fase do projeto*

No que diz respeito à segunda alegação do autor da denúncia, a Comissão declarou que, no momento da adoção da decisão relativa a uma segunda fase do projeto, a Entidade Adjudicante formulou observações críticas sobre a baixa qualidade dos serviços de assistência técnica prestados pelo queixoso. Não obstante este contexto, a Comissão tomou medidas para garantir a continuação do projeto e a sua execução numa segunda fase. Quatro meses antes do termo do contrato, em 21 de maio de 2002, a Comissão definiu as condições em que essa segunda fase deveria ser executada e estabeleceu um programa em duas fases para o efeito. Na primeira fase, até julho de 2002, a OMSAR devia apresentar uma proposta de programa de modernização administrativa. Se se chegasse a um acordo, estava prevista uma nova fase, com início em setembro de 2002, em que o papel da OMSAR, as necessidades de assistência técnica e os contratos de prestação de serviços a preparar tinham de ser identificados.

A OMSAR apresentou à Comissão três propostas sucessivas para o Quadro para a Intervenção Futura («FFAI»).

A Comissão salientou que as datas mencionadas na alegação do autor da denúncia não coincidem exatamente com as indicadas pela Comissão. O autor da denúncia declarou que o plano foi apresentado pela primeira vez em junho de 2002, mas só em 18 de julho de 2002,



quando a OMSAR apresentou um documento provisório da FFAI com a ajuda do PMC, foram detetadas deficiências.

Devido a limitações de tempo, uma adenda assinada em 30 de setembro de 2002 prorrogou o contrato com o consórcio por mais seis meses, até março de 2003. Esta adenda foi aprovada pela Delegação em 11 de outubro de 2002 e aprovada pela sede da Comissão.

Em 4 de novembro de 2002, a Comissão apresentou as suas observações sobre a proposta relativa à FFAI. Foi apenas em 6 de fevereiro de 2003 — e não no início de dezembro de 2002, como afirmou o autor da denúncia — que a OMSAR forneceu à Comissão uma versão atualizada do plano. Numa reunião realizada em 24 de fevereiro de 2003, a Delegação informou a OMSAR e o PMC do seu parecer sobre o novo plano. Em 10 de março de 2003, a OMSAR enviou novamente uma nova versão do plano, que foi finalmente aprovada em 19 de março de 2003, com algumas observações.

Embora, é certo, o processo de tomada de decisão tenha sido longo, a Comissão considerou que vários fatores explicavam os atrasos, que, de qualquer modo, não eram exclusivamente imputáveis à Comissão. Como já foi demonstrado, a Comissão não permaneceu passiva e fez o possível para garantir a continuação do projeto. Grande parte do tempo que decorreu até à aprovação final da FFAI poderia ter sido guardada, se o documento solicitado tivesse cumprido os requisitos de qualidade esperados desde o início. Foi por razões de boa gestão financeira e contratual que a Comissão foi obrigada a solicitar a revisão da FFAI.

A Comissão salientou ainda que, apesar de a execução do projeto estar atrasada, tomou as medidas adequadas e prolongou a duração do contrato, proporcionando um orçamento suficiente para cobrir a prorrogação de seis meses. Estas medidas permitiram que o PMC mantivesse o seu pessoal.

A Comissão reconheceu que existia alguma divergência de opinião com a OMSAR quanto à forma de permitir a participação contínua do autor da denúncia após o termo do contrato, em 31 de março de 2003. Enquanto a OMSAR previa a assinatura de um novo contrato de acordo com o procedimento por negociação, a Delegação considerou mais adequado alterar o contrato através de uma adenda.

Devido a limitações de tempo, a Delegação alterou a sua abordagem e, por carta de 26 de março de 2003, informou a OMSAR da possibilidade de um procedimento por negociação com o consórcio. Por conseguinte, em 4 de abril de 2003, a OMSAR apresentou os resultados das negociações com o autor da denúncia, incluindo os CV dos peritos e a revisão dos preços.

Após a avaliação da proposta, a Delegação informou a OMSAR, em 15 de abril de 2003, de que não podia submeter a proposta à sede da Comissão para aprovação, uma vez que i) os CV propostos eram insuficientes e muitas vezes insuficientes em termos de qualidade e ii) a Comissão observou que as taxas tinham aumentado consideravelmente em comparação com as previstas no contrato que tinha acabado de expirar. Estes aumentos nas taxas variaram entre 25 % e 30 %, excluindo o transporte internacional, e de 30 % a 39 %, incluindo o



transporte internacional. Este último aumento implicou a fixação de um montante diário de 919 EUR para honorários de peritos internacionais de curto prazo. Tal teria conduzido ao pagamento de salários muito mais elevados do que noutros contratos da mesma natureza executados no âmbito do projeto.

A Delegação remeteu para a circular de 8 de janeiro de 2003 relativa à revisão dos preços, emitida pela Direção-Geral do Orçamento da Comissão. O autor da denúncia tinha utilizado anteriormente o índice de preços para calcular os aumentos das taxas. Em resultado da aplicação das disposições da Circular e excluindo os custos inelégíveis para o transporte internacional, os aumentos das taxas variaram entre 8,6 % e 19 %, em vez de 30 % a 39 %, tal como solicitado pelo consórcio. De acordo com este cálculo, a ata da reunião realizada em 24 de fevereiro de 2003, enviada tanto à OMSAR como ao chefe de equipa do projeto, indicava que o aumento da taxa previsto era de 10 %.

Por conseguinte, após a reavaliação do processo, ficou claro que os atrasos imputáveis à Comissão eram justificados. Além disso, a decisão inicial de rejeitar a proposta de procedimento por negociação justificava-se tanto por razões de boa gestão financeira como pela obrigação da Comissão de assegurar que os fundos comunitários são despendidos em conformidade com as disposições em vigor.

A Comissão concluiu que os seus serviços tinham agido corretamente, tinham respeitado as regras e princípios que lhe eram vinculativos e que, por conseguinte, não tinha ocorrido qualquer caso de má administração.

#### **Observações do queixoso**

Nas suas observações, a queixosa reiterou as observações que tinha feito na sua carta de 3 de dezembro de 2004 ao Provedor de Justiça. Declarou que, embora a decisão do Provedor de Justiça de não tratar as suas alegações com base no artigo 2.º, n.º 4, do Estatuto do Provedor de Justiça fosse formalmente correta, poderia não conseguir o que era necessário em termos de transmissão de informações à Comissão e, por conseguinte, negar-lhe a oportunidade de aprender com os problemas relacionados com a execução do projeto. Tendo em conta o que precede, o autor da denúncia recomendou que o artigo 2.º, n.º 4, fosse reconsiderado, de modo a que a prescrição de dois anos deixasse de ser aplicável às queixas legítimas.

No que diz respeito à *primeira alegação*, o autor da denúncia afirmou que, embora reconhecendo que havia efetivamente «um certo atraso» na deteção da irregularidade dos pagamentos efetuados para o mecanismo de apoio, a Comissão manteve a sua opinião de que dispunha de fundamentos jurídicos suficientes para exigir ao consórcio um reembolso de 29 306,65 EUR, uma vez que este montante teria sido indevidamente pago ao queixoso desde o início do projeto, em 30 de setembro de 1999.

A este respeito, o queixoso recordou que uma cópia de uma carta de 30 de setembro de 1999 escrita pela OMSAR estava à disposição da Delegação há mais de cinco anos. Nesta carta, o Ministro chamou a atenção do queixoso para uma série de questões que tinham sido debatidas e acordadas pela Delegação, incluindo os custos da equipa de apoio. Mais especificamente, a OMSAR afirmou que: « O Sr. [X] [o diretor-geral do autor da denúncia], o Sr. [P.] e o Sr. [B.] são



*considerados como equipa de apoio da sede, pelo que só têm direito a [ sic ] o bilhete de avião e as taxas diárias »* (sublinhado da queixosa). Além disso, a Delegação dispunha de documentos comprovativos para cada missão de apoio, com assinaturas autorizadas da OMSAR e a aprovação formal pela própria Delegação. Estes documentos demonstraram que o consórcio tinha respeitado as regras pertinentes estabelecidas pela OMSAR e pela Delegação e, por conseguinte, faturara as despesas de viagem e as ajudas de custo diárias apenas para o backstopping, e nunca para as taxas.

Em vez disso, a Comissão procurou fundamentar a legitimidade dos seus esforços para reivindicar, com efeitos retroativos, os pagamentos efetuados durante um período superior a três anos. O queixoso considerou que os elementos de prova acima referidos apoiavam suficientemente a sua opinião de que o pedido de reembolso da Delegação deveria ser considerado «irregular».

No que diz respeito à *segunda alegação*, o autor da denúncia afirmou que o parecer da Comissão estava contextualizado de uma forma peculiar, ou seja, destacando a opinião da Entidade Adjudicante sobre a alegada baixa qualidade dos serviços de assistência técnica prestados pelo autor da denúncia. Isto foi peculiar porque a Delegação ignorou deliberadamente a opinião dos seus próprios peritos de controlo. Estes peritos, que mostraram plena consciência da complexidade e dificuldade da política em que o projeto foi executado pelo consórcio, consideraram, no momento do termo do contrato (relatório PC/M06 de 2 de outubro de 2002), que a «realização dos resultados até à data», a «capacidade de alcançar objetivos» e a «sustentabilidade potencial» eram todos «padrão, de acordo com o plano». Não foram comunicados quaisquer «problemas/necessidades de ação» específicos na sua conclusão sumária. A contextualização do parecer da Comissão era, na melhor das hipóteses, arbitrária e, certamente, irrelevante para a questão em apreço.

A arbitrariedade e a indecisão da Delegação atingiram um estado muito prejudicial no âmbito do processo decisório relativo a uma eventual segunda fase. Quanto a esta questão, o próprio parecer da Comissão forneceu amplas provas da denúncia. Por exemplo, foram feitas referências ao facto de a delegação ter efetivamente demorado pelo menos quatro meses a apresentar observações sobre a primeira proposta para a FFAI. O parecer da Comissão transmitiu, em diferentes pontos, provas de «arbitrariedade», nomeadamente nos casos em que surgiram opiniões divergentes entre a OMSAR e a Delegação, ou sobre questões relativas à orçamentação, ao planeamento e aos procedimentos de extensão. Um observador imparcial só podia concluir que o processo de decisão relativo à extensão do projeto estava confuso e repleto de sugestões divergentes e falsas expectativas.

O queixoso também alegou arbitrariedade por parte da delegação. Por exemplo, o consórcio solicitou repetidamente orientações sobre os parâmetros que regem qualquer revisão das taxas ao entrar numa nova fase. A resposta da Delegação foi solicitar ao queixoso que fosse mais específico e que solicitasse ao consórcio e à OMSAR que apresentassem propostas sobre esta questão, na sequência de discussões e negociações mútuas. Depois de o pessoal da OMSAR e o consórcio terem passado muito tempo a discutir e rever os parâmetros orçamentais e terem formulado uma proposta conjunta para a fase seguinte do projeto, esta última foi rejeitada pela



mesma delegação que tinha proposto este acordo.

O queixoso afirmou que, a fim de obter uma avaliação justa e equilibrada da queixa, o Provedor de Justiça poderia igualmente considerar a possibilidade de solicitar o parecer da OMSAR.

O autor da denúncia também formulou algumas observações mais específicas, uma vez que as afirmações da Comissão tinham alguma influência sobre as capacidades técnicas do queixoso enquanto parceiro de longa data da Comissão. A este respeito, o autor da denúncia afirmou que não era verdade que as taxas propostas fossem «muito mais elevadas do que noutros contratos da mesma natureza». Com efeito, em alguns projetos, a delegação pagava duas vezes o montante proposto. Além disso, as taxas que o autor da denúncia recebeu em projetos semelhantes financiados pela UE na região foram mesmo substancialmente superiores às taxas propostas.

As observações de que os CV propostos eram insuficientes eram igualmente inexatas. A rejeição total de todos os CV reforçou a impressão de que a Delegação apenas procurava uma desculpa para rejeitar a proposta.

Não obstante a ambiguidade constatada, por exemplo, em matéria de honorários, a Delegação nunca convidou o consórcio a debater a proposta que lhe tinha sido apresentada, e muito menos os peritos e honorários propostos. Em vez de entrar num debate maduro que poderia ter conduzido a uma revisão de elementos específicos, toda a proposta foi simplesmente rejeitada, sem dar qualquer oportunidade à OMSAR ou ao queixoso para serem ouvidos.

Com base no que precede, o consórcio não concordou com a opinião da Comissão de que os seus serviços tinham agido corretamente e de que não havia qualquer caso de má administração.

#### **Outros inquéritos**

Após uma análise do parecer da Comissão e das observações do queixoso, verificou-se que eram necessários mais inquéritos. Por conseguinte, o Provedor de Justiça escreveu à Comissão em 15 de março de 2006 com o seguinte pedido de informações complementares e de parecer sobre uma nova alegação:

*1) Pedido de informações complementares:*

(1) Na sua denúncia, o autor da denúncia indicou que « *as despesas com ajudas de custo e bilhetes foram faturadas, a( s) fatura[s] (aprovada pela OMSAR) verificada e aprovada pela Delegação e, em última instância e invariavelmente, reembolsada pela Comissão em Bruxelas* » (sublinhado nosso). Nas suas observações sobre o parecer da Comissão, o queixoso sustentou que a Delegação dispõe de uma

« *série de documentos comprovativos de cada missão de apoio, com as assinaturas legítimas da [sic] OMSAR e a aprovação formal pela própria Delegação, para demonstrar que o consórcio respeitou as regras em causa estabelecidas pela OMSAR e pela Delegação, limitando-se, por conseguinte, a faturar as despesas de deslocação e ajudas de custo diárias, e nunca a quaisquer taxas* » (sublinhado nosso).



Por conseguinte, pode a Comissão (i) comentar a importância da aprovação das missões de apoio pela Delegação e (ii) enviar uma cópia dos documentos através dos quais aprovou as faturas enviadas pelo queixoso?

(2) A carta da OMSAR de 30 de setembro de 1999 ao queixoso — que foi copiada para o Chefe de Delegação — referia-se, no que se refere à fase pré-inicial, a:

*« as seguintes questões foram debatidas e acordadas com a Delegação da UE : (...) 2. Honorários da equipa de apoio da sede para a fase de pré-início: X. [Diretor-Geral da queixosa ], P. e B. são considerados como equipa de apoio da sede, pelo que só têm direito a [ sic] o bilhete de avião e as taxas diárias " (sublinhado nosso).*

A carta de 10 de dezembro de 1999 da Delegação ao queixoso, que indica apenas que não será permitida qualquer fatura de honorários, não parece contradizer a declaração constante da carta da OMSAR de 30 de setembro de 1999 relativa ao reembolso das despesas de viagem e das ajudas de custo durante a fase anterior ao início. Poderá a Comissão comentar esta questão, bem como esclarecer qual foi a «fase pré-início» e qual o período abrangido?

(3) O Provedor de Justiça observa igualmente que, na sua carta de 22 de janeiro de 2003, a Comissão informou a queixosa de que iria recuperar os montantes das faturas relativas ao período compreendido entre 30 de setembro de 1999 (ou seja, o início do contrato) e 30 de junho de 2002. Contudo, no seu parecer, a Comissão afirmou que, durante os primeiros seis meses do projeto (ou seja, de 30 de setembro de 1999 a 31 de março de 2000), os peritos da equipa de apoio estavam autorizados a realizar missões de curto prazo e eram totalmente remunerados por essas missões. É difícil conciliar as duas afirmações à primeira vista. Pode a Comissão comentar esta questão?

(4) No seu parecer, a Comissão indicou que as disposições contratuais não previam especificamente qualquer compensação ou qualquer reembolso dos custos das atividades de apoio. Nestas circunstâncias, poderá a Comissão explicar exatamente quando detetou que estes custos não deviam ter sido reembolsados e por que razão demorou tanto tempo, ou seja, mais de três anos após o envio das primeiras faturas, a tomar conhecimento de que esses custos não deveriam ter sido faturados?

(5) Nas suas observações, o autor da denúncia afirmou que a contextualização do parecer da Comissão, a saber, a referência à alegada baixa qualidade dos serviços de assistência técnica prestados pelo autor da denúncia, era arbitrária e não relevante para a questão. Pode a Comissão comentar esta questão?

(6) Nas suas observações, o autor da denúncia afirmou que não era verdade que as taxas propostas fossem *« muito mais elevadas do que noutros contratos da mesma natureza »* (página 4 do parecer da Comissão). O autor da denúncia afirmou igualmente que o parecer da Comissão segundo o qual os CV propostos eram inferiores às normas também era inexacto. Pode a Comissão comentar esta questão?

*II) Pedido de parecer sobre uma nova alegação:*



(7) Nas suas observações, o autor da denúncia alegou que a proposta de uma segunda fase do projeto foi simplesmente rejeitada, sem dar qualquer oportunidade à OMSAR ou ao autor da denúncia para serem ouvidos. Neste contexto, o queixoso também alegou arbitrariedade, uma vez que, por um lado, foi convidado pela Delegação a apresentar, em conjunto com a OMSAR, propostas relativas aos parâmetros orçamentais, e, por outro, a proposta conjunta foi rejeitada pela própria Delegação que tinha proposto este acordo. Poderá a Comissão comentar esta nova alegação?

Parecer complementar da Comissão

No seu parecer complementar, a Comissão formulou as seguintes observações:

(1) No que diz respeito à aprovação das faturas, a Comissão salientou que a declaração do queixoso segundo a qual as fichas de presença das missões de apoio anexadas às faturas foram formalmente aprovadas pela delegação não é exata. Os documentos comprovativos transmitidos pela OMSAR à Delegação apenas continham as assinaturas dos representantes da OMSAR. Não é prática corrente para a Delegação validar faturas e documentos comprovativos, o que também não foi feito no caso em apreço.

Como prova disso, foram anexadas ao parecer complementar da Comissão cópias de amostras de um pedido de fatura e de uma folha de presença. Por conseguinte, o Provedor de Justiça terá a oportunidade de avaliar se estes documentos foram ou não aprovados pela Comissão.

(2) Quanto à segunda questão, a Comissão considera que a carta da Delegação de 10 de dezembro de 1999 não é incompatível com a carta da OMSAR de 30 de setembro de 1999. Com efeito, ambas as cartas contestam a faturação e o pagamento de taxas pelas atividades de salvaguarda.

Além disso, as partes neste contrato, ou seja, a OMSAR e o queixoso e o seu parceiro, têm a obrigação de agir de acordo com os termos do contrato que assinaram. A Comissão, na sua qualidade de entidade de financiamento público, tem a obrigação de assegurar a conformidade dos pagamentos com as condições do contrato.

A Comissão não exclui a possibilidade de uma ou ambas as partes contratuais não terem compreendido que a remuneração e as despesas relativas aos serviços prestados pelo membro da equipa de apoio foram incluídas nas despesas gerais globais pagas trimestralmente pela OMSAR ao autor da denúncia. No entanto, mesmo esta situação não obrigaria a Comissão a aceitar pagamentos que não eram autorizados nos termos do contrato e que, em conformidade com o artigo 105.º das condições especiais, não foram formalmente autorizados.

B. e C. tiveram uma reunião com o chefe de delegação da Comissão sobre este assunto e foram devidamente informados de que a sua missão prévia ao início tinha de ser considerada uma ação de apoio do consultor. A carta da Comissão de 10 de dezembro de 1999 destinava-se a clarificar este assunto.

No que diz respeito à pergunta do Provedor de Justiça sobre a fase anterior ao início, a



Comissão explicou que esta fase, uma fase de pré-início, embora não esteja prevista no mandato, foi incluída a pedido do queixoso. Por conseguinte, foi acrescentado um período de dez dias ao período inicial de sessenta dias previsto no caderno de encargos, a fim de dar ao autor da denúncia mais tempo para atualizar o conteúdo do projeto.

Tal revelou-se necessário tendo em conta, por um lado, o tempo relativamente longo que decorreu entre a preparação do mandato e o lançamento do projeto e, por outro, a complexidade do projeto que envolveu todas as administrações. O período inicial pode durar, no máximo, 60 dias a contar da data da assinatura do contrato. Com efeito, o artigo 7.º do caderno de encargos prevê « *que o projeto de relatório inicial seja apresentado em 5 (cinco) exemplares o mais tardar 60 (sessenta) dias após a assinatura do contrato* ». Com efeito, por carta de 23 de setembro de 1999, o autor da denúncia sugeriu à OMSAR que fosse acrescentado a este período um período prévio de dez dias, que permitisse identificar as alterações das circunstâncias e, se possível, a proposta de ações pertinentes destinadas a melhorar a estratégia de execução do projeto. A aprovação desta fase prévia foi dada pela OMSAR na carta de 30 de setembro de 1999. O relatório prévio foi aprovado numa reunião realizada em 14 de outubro de 1999.

(3) Quanto à terceira questão, a Comissão indicou que não via nenhuma contradição entre as duas afirmações, mas reconheceu que o assunto é confuso e pode induzir em erro. Na sua carta de 22 de janeiro de 2003, a Comissão informou o autor da denúncia de que era necessária uma correção da fatura e que os montantes indevidamente pagos seriam reembolsados através de uma compensação na fatura seguinte, mas as suas observações referiam-se exclusivamente aos custos relacionados com as atividades de salvaguarda. Na sua segunda declaração, a Comissão tencionava explicar ao Provedor de Justiça que, apesar de os membros da equipa de apoio terem realizado missões a curto prazo, já eram remunerados como mecanismos de apoio e, por conseguinte, não podiam receber outra remuneração se não tivesse sido solicitada uma autorização adequada (artigo 105.º das condições especiais).

O estatuto em que um perito realiza uma missão não é irrelevante. Se a missão do perito for considerada uma missão de apoio, não é permitida a faturação de taxas. Pelo contrário, se o membro perito da equipa de supervisão de apoio desempenhar uma missão na qualidade de perito de curto prazo, é permitida uma remuneração para essa missão. Esta diferença de tratamento é claramente mencionada na carta da OMSAR de 4 de julho de 2000. Só mediante autorização prévia é que os membros da equipa de supervisão de apoio poderão ser utilizados como peritos de curto prazo.

(4) No que respeita à quarta questão, a Comissão indicou que a execução do contrato teve lugar num momento em que o acompanhamento das operações era limitado pelo número limitado de efetivos empregados na delegação. Esta falta de recursos humanos representou um certo atraso na deteção de pagamentos indevidamente efetuados por atividades de apoio, relativamente aos quais a Comissão já apresentou o seu pesar ao queixoso no seu parecer de 22 de dezembro de 2004.

Foi apenas a partir de janeiro de 2003, quando o processo de desconcentração se tornou



plenamente operacional, que a Delegação recebeu um reforço dos recursos humanos e que estes problemas foram detetados. Logo que tomou conhecimento desta situação, a Comissão abordou a questão controvertida por carta de 22 de janeiro de 2003. Tal ocorreu durante o período de execução do contrato. A este respeito, a Comissão recorda que, nos termos do artigo 90.º, n.º 3, das condições gerais aplicáveis ao contrato, os pagamentos efetuados antes do termo do contrato são pagamentos intermédios e não têm a natureza de pagamentos finais que dispensam o beneficiário da sua obrigação.

Embora o tempo necessário para detetar os problemas tenha sido, na verdade, longo, a Comissão reitera a sua opinião de que o facto de os pagamentos anteriores terem sido liberados não pode ser considerado uma alteração válida das cláusulas contratuais. Tal só poderia ter sido feito em conformidade com o artigo 105.º das condições especiais através de uma adenda « assinada pelo prestador de serviços e pela Entidade Adjudicante e aprovada pela Comissão Europeia ». O atraso não pôde ser alegado para regularizar os montantes indevidamente pagos durante a execução do contrato e não permitiu ao autor da denúncia considerar que esses montantes tinham sido devidamente pagos e não podiam ser recuperados pela Comissão.

(5) No que diz respeito à quinta questão, a Comissão indicou que a sua apreciação sobre a qualidade dos serviços prestados pelo autor da denúncia foi corroborada pelo próprio beneficiário da assistência técnica. Com efeito, em 16 de maio de 2002, a OMSAR enviou uma carta à Delegação na qual formulava as seguintes observações críticas em relação ao queixoso: incompetência profissional de alguns especialistas, falta de dinamismo e flexibilidade na equipa, falta de resposta por parte do líder do projeto, coordenação insuficiente e excesso de burocracia.

No que diz respeito ao argumento do autor da denúncia de que a apreciação controvertida não era pertinente para a questão, parece ignorar que a decisão de prosseguir o projeto numa segunda fase ou de reorientar os fundos que lhe foram atribuídos só podia ser tomada pela Comissão com o acordo da OMSAR. A este respeito, a Comissão tinha a obrigação de manter um contacto estreito com a OMSAR, a fim de analisar e resolver os problemas específicos encontrados na execução do projeto. A presente decisão impugnada foi, assim, tomada em conformidade com as exigências de boa administração.

(6) No que diz respeito à sexta questão, a Comissão indicou que este ponto se referia ao pedido do autor da denúncia de prorrogação do seu contrato.

Antes de abordar esta questão, a Comissão quis deixar claro que é da competência discricionária da Comissão decidir se a adjudicação do contrato pode ou não prosseguir e aprovar as condições do contrato a adjudicar através de um procedimento por negociação pela Entidade Adjudicante. Dado que as condições propostas pelo autor da denúncia não eram aceitáveis, a aprovação não foi possível. Tal obrigou a Comissão a tomar a decisão de rejeitar a proposta de procedimento por negociação. A rejeição justificava-se no interesse de uma boa gestão financeira e da obrigação da Comissão de assegurar que os fundos comunitários fossem despendidos em conformidade com as disposições em vigor.



No que diz respeito à questão sobre a avaliação pela Comissão das taxas propostas, estas eram, de facto, mais elevadas do que noutros contratos da mesma natureza assinados no âmbito do projeto. A revisão dos preços apresentou aumentos de 30 % a 39 %, incluindo o transporte internacional, e teria implicado a fixação de um montante diário de 919 EUR para honorários de peritos internacionais de curto prazo, incluindo o transporte internacional. Contrariamente ao parecer não fundamentado do autor da denúncia, esta revisão dos preços implicou um montante mais elevado do que o aplicável a outros contratos similares assinados no âmbito do projeto. Para efeitos de confidencialidade e a fim de não prejudicar os interesses comerciais das empresas em causa, a Comissão abster-se-á de fornecer mais pormenores sobre estes contratos. No entanto, a Comissão mantém cópias desses contratos à disposição do Provedor de Justiça, caso considere que é necessária uma inspeção do processo.

No que diz respeito à qualidade dos CV, a Comissão reiterou o ponto de vista que tinha transmitido anteriormente em 22 de dezembro de 2004. De um quadro incluído em anexo à carta da Delegação ao OMSAR de 15 de abril de 2003, a Comissão deduziu que a maioria dos CV propostos não correspondia aos perfis solicitados para o projeto em causa. Apenas três em cada dez perfis podiam ser considerados adequados. No entanto, a rejeição destes CV para o projeto não implica que o chefe de equipa ou outros peritos propostos nunca possam servir posteriormente noutros projetos financiados pela UE.

(7) No que diz respeito à nova alegação do autor da denúncia, a Comissão declarou que não podia concordar com ela. As discussões entre a Delegação e o OMSAR sobre a segunda fase do projeto tiveram início em 18 de julho de 2002 e deveriam terminar em 30 de setembro de 2002. No entanto, uma vez que não foi possível obter um plano de trabalho aceitável dentro do prazo fixado, a Comissão mostrou a maior flexibilidade em relação ao autor da denúncia, prorrogando o contrato até março de 2003. A empresa e a OMSAR tiveram, portanto, mais seis meses para preparar o plano de trabalho.

Apesar de a Comissão ter apresentado as suas observações sobre o plano de trabalho rejeitado, bem como algumas orientações para a elaboração deste documento já em 4 de novembro de 2002, só foi apresentado um plano de trabalho aceitável em 10 de março de 2003 e aprovado em 19 de março de 2003 com algumas observações.

A partir de 6 de março de 2003, a Delegação tinha organizado uma reunião com a OMSAR e o queixoso para esclarecer a forma como o contrato de assistência técnica poderia ser prorrogado. Apesar de um desacordo inicial com a OMSAR quanto à forma de proceder, a fim de facilitar a continuação do envolvimento do autor da denúncia após o termo do contrato, a Comissão demonstrou, uma vez mais, a máxima flexibilidade, alterando a sua abordagem. Com efeito, a Comissão concordou com a OMSAR que deveria ser assinado um novo contrato na sequência de um procedimento por negociação com o autor da denúncia, embora fosse de opinião que era mais adequado alterar o contrato através de uma adenda.

No que diz respeito ao ajustamento das taxas, a Delegação assegurou continuamente o diálogo com o queixoso. Em 17 de fevereiro de 2003, o queixoso enviou uma carta à



Delegação, à qual foi devidamente respondida em 26 de fevereiro de 2003. Em resposta a esta resposta, o queixoso enviou uma nova carta à Delegação em 5 de março de 2003. Por outro lado, realizaram-se várias reuniões informais entre a OMSAR, o queixoso e a Delegação, nas quais esta informou o queixoso de que, dentro de limites, era possível um certo grau de flexibilidade. Com efeito, uma destas reuniões teve lugar em 24 de fevereiro de 2003. A sua ata, que foi devidamente transmitida por correio eletrónico ao chefe da equipa do queixoso, indicava claramente que o eventual aumento seria de 10 %.

Consequentemente, se as negociações falharem, tal deveu-se à relutância da empresa em tomar em consideração as orientações da Delegação. A Comissão tinha a obrigação de propor e decidir sobre o financiamento e a execução da segunda fase do projeto, em conformidade com a boa gestão financeira e em conformidade com as disposições pertinentes em vigor. A Comissão tinha a obrigação de assegurar que os fundos comunitários fossem despendidos em conformidade com as exigências de uma boa administração e tinha o direito legítimo de rejeitar as condições financeiras exigidas pelo queixoso.

#### **Observações adicionais do queixoso**

(1) No que diz respeito à resposta da Comissão à primeira pergunta do Provedor de Justiça, o queixoso observou que a observação da Comissão não abordava o problema de base suscitado pelo Provedor de Justiça. O queixoso sugeriu que a delegação «verificou e subscreveu as nossas faturas». O queixoso limitou-se a faturar as despesas de viagem e ajudas de custo diárias no caso de deslocações em serviço de apoio e, durante um período de três anos, a Delegação decidiu pagar essas faturas sem qualquer reserva. A pergunta do Provedor de Justiça continua, por conseguinte, a ser respondida pela Comissão.

(2) No que diz respeito à resposta da Comissão à segunda pergunta do Provedor de Justiça, o queixoso, ao contrário da Comissão, considerou bastante coerentes as cartas de 30 de setembro de 1999 (da OMSAR) e de 10 de dezembro de 1999 (da Delegação) e concluiu que, por conseguinte, apenas os elementos não onerosos das atividades de apoio, isto é, viagens e ajudas de custo, seriam elegíveis para pagamento.

(3) No que diz respeito à resposta da Comissão à terceira pergunta do Provedor de Justiça, o queixoso concordou com a qualificação da Comissão quanto ao tratamento dos contributos a curto prazo por parte dos membros da equipa de apoio como «confundidos» e «enganadores».

(4) No que diz respeito à resposta da Comissão à quarta pergunta do Provedor de Justiça, o queixoso observou que não podia deixar de concordar com a afirmação de que a supervisão e a gestão do projeto pela Delegação foram dificultadas pela falta de recursos. Houve, do lado da Comissão, uma notável ausência de orientação profissional sobre questões graves, enquanto houve um excesso de intervenções imprevisíveis que pareciam ser regidas apenas por humores e personalidades.

(5) No que diz respeito à resposta da Comissão à quinta pergunta do Provedor de Justiça, o queixoso declarou que tinha conhecimento da carta de 16 de maio de 2002 da OMSAR à Delegação e podia concordar que alguns dos peritos eram por vezes insuficientemente dinâmicos e flexíveis para enfrentar os desafios diários. O autor da denúncia observou, no



entanto, que praticamente todos os peritos que trabalharam neste projeto tinham um historial positivo antes de aderirem ao mesmo e trabalharam com êxito em projetos subsequentes, incluindo projetos financiados pela CE. Mais especificamente, alguns dos mesmos peritos que tinham sido propostos pelo queixoso foram subsequentemente contratados através de acordos diretos, apoiados tanto pela OMSAR como pela Delegação, para executar o trabalho que anteriormente lhes foi solicitado em nome do queixoso.

(6) No que diz respeito à resposta da Comissão à sexta pergunta do Provedor de Justiça, o queixoso observou que as taxas pagas durante a primeira fase do projeto eram substancialmente inferiores às taxas pagas em vários outros projetos financiados pela CE no país. O autor da denúncia declarou que era enganoso afirmar que os aumentos propostos atingiriam 30 % ou 38 %. O aumento proposto dos níveis de honorários, calculado após discussões cuidadosas e prolongadas com a OMSAR, foi de 26 % e 28 % para os peritos internacionais e de 30 % para os peritos nacionais. Tal deve ser avaliado no contexto do nível muito baixo das taxas no início do projeto em 1999 e do facto de este aumento se aplicar durante um período de sete anos.

O autor da denúncia afirmou igualmente que a classificação dos CV dos peritos propostos apresentada pela Comissão (que nunca lhe tinha sido apresentada) era tendenciosa e factualmente errada. A delegação não analisou de forma justa e profissional a equipa de peritos proposta. Além disso, nunca foi dada qualquer oportunidade para debater, rever e, se for caso disso, substituir os peritos propostos.

(7) No que diz respeito ao parecer da Comissão sobre a nova alegação, o autor da denúncia declarou que a Comissão demorou meio ano a responder ao projeto inicial. Foi apresentado no início de julho de 2002 e foram recebidas pequenas observações até ao final de novembro de 2002, após um grande apelo do consórcio e da OMSAR. O segundo projeto foi apresentado em dezembro de 2002 e nunca foram recebidas observações sérias. No entanto, o pessoal da Delegação apresentou uma série de novas diretivas e sugestões e, passado algum tempo, voltou a ser alterada.

O plano de trabalho foi elaborado em estreita cooperação com a OMSAR e a versão final foi um produto totalmente conjunto, refletindo os pontos de vista e o empenho da própria OMSAR.

É verdade que foram realizadas várias reuniões informais no contexto da preparação do novo plano de trabalho em que os serviços da Comissão formularam sugestões abrangentes sobre a extensão de um eventual ou admissível aumento das taxas, mas, no final, a Comissão decidiu explicitamente que a OMSAR e o Consórcio deveriam resolver esta questão e chegar a uma abordagem mutuamente aceitável. A este respeito, a OMSAR nomeou um comité para analisar esta questão e apresentar uma proposta razoável e prática. A Comissão indicou que essa proposta conjunta seria provavelmente aceite. No final, este comité elaborou conclusões (aumento entre 20 % e 28 % para os peritos internacionais e 30 % para os peritos locais) que eram aceitáveis para ambas as partes, nomeadamente a OMSAR e o Consórcio. Quando estas conclusões foram apresentadas à Comissão, a Delegação rejeitou-as. Isto lança uma luz estranha sobre a decisão da Comissão de estabelecer este acordo e, mais uma vez, sugere



que a Comissão não estava seriamente empenhada em chegar a uma solução construtiva.

## **OS ESFORÇOS DO PROVEDOR DE JUSTIÇA PARA ALCANÇAR UMA SOLUÇÃO AMIGÁVEL**

### **Proposta do Provedor de Justiça para uma solução amigável**

Após uma análise cuidadosa do parecer da Comissão e das observações do queixoso, o Provedor de Justiça não ficou satisfeito com o facto de a Comissão ter respondido adequadamente à primeira alegação do queixoso.

Este ponto de vista baseou-se nas seguintes considerações:

#### **1 Observações preliminares relativas ao prazo de dois anos e ao âmbito do inquérito**

1.1 O autor da denúncia é uma empresa de consultores de gestão que, num consórcio constituído em conjunto com outra empresa, foi contratante na execução de um projeto de desenvolvimento da Comissão num país terceiro. De acordo com o autor da denúncia, o contrato relativo à Consulta de Acompanhamento de Projetos («PMC»), assinado em agosto/setembro de 1999, foi executado de forma desleal pela Delegação da Comissão no país do projeto («Delegação»). Na sua queixa ao Provedor de Justiça Europeu, o queixoso apresentou quatro alegações e subalegações. Na sua resposta de 12 de outubro de 2004, o Provedor de Justiça informou o queixoso de que, com exceção das alegações 2, alíneas i) e iii), não tinha o direito, por força do artigo 2.º, n.º 4, do seu Estatuto, de tratar a queixa. Esta disposição prevê que *«a reclamação deve ser apresentada no prazo de dois anos a contar da data em que os factos em que se baseia tenham tido conhecimento da pessoa que apresenta a reclamação»*.

1.2 Nas suas cartas de 3 de dezembro de 2004, 26 de fevereiro de 2005 e 22 de junho de 2005, o queixoso sugeriu ao Provedor de Justiça que ponderasse rever o referido prazo de dois anos, previsto no n.º 4 do artigo 2.º do seu Estatuto.

1.3 Por carta de 22 de novembro de 2005, o Provedor de Justiça informou o queixoso de que, no seu discurso ao Parlamento Europeu de 27 de outubro de 2005, proferido por ocasião da apresentação do seu relatório anual relativo a 2004, tinha indicado que tencionava reexaminar a questão do Estatuto do Provedor de Justiça. O Provedor de Justiça acrescentou que a sugestão do queixoso seria tida em conta nesse contexto.

1.4 O Provedor de Justiça observa que, nas suas observações, o queixoso sugeriu que o Provedor de Justiça solicitasse o parecer do Ministro de Estado da Reforma Administrativa («OMSAR»). A este respeito, o Provedor de Justiça gostaria de salientar que as informações contidas na queixa e na opinião da Comissão, bem como as informações obtidas na sequência dos seus inquéritos complementares, parecem ser suficientes para que possa chegar a uma apreciação justa e equilibrada da queixa. Além disso, o Provedor de Justiça gostaria de salientar que o artigo 3.º, n.º 3, do Estatuto do Provedor de Justiça prevê a possibilidade de o Provedor de Justiça solicitar informações apenas às autoridades dos Estados-Membros e não às de países terceiros.



1.5 Considerando que as alegações do queixoso dizem respeito a um litígio contratual, convém recordar que, nos termos do artigo 195.º do Tratado CE, o Provedor de Justiça tem competência para receber queixas « *relativas a casos de má administração na atividade das instituições ou organismos comunitários* ». O Provedor de Justiça considera que a má administração ocorre quando um organismo público não atua em conformidade com uma regra ou princípio que lhe é vinculativo (6) . Por conseguinte, a má administração pode também verificar-se quando se trata do cumprimento de obrigações decorrentes de contratos celebrados pelas instituições ou órgãos das Comunidades.

1.6 No entanto, o Provedor de Justiça considera que o âmbito da revisão que pode efetuar nesses casos é necessariamente limitado. Em especial, o Provedor de Justiça considera que não deve procurar determinar se houve violação do contrato por qualquer das partes, caso a questão seja contestada. Esta questão só poderia ser tratada eficazmente por um tribunal competente, que teria a possibilidade de ouvir os argumentos das partes relativamente ao direito nacional aplicável e de avaliar elementos de prova contraditórios sobre quaisquer questões de facto contestadas.

1.7 Por conseguinte, o Provedor de Justiça considera que, nos processos relativos a litígios contratuais, se justifica limitar o seu inquérito à análise da questão de saber se a instituição ou organismo comunitário lhe forneceu uma consideração coerente e razoável da base jurídica das suas ações e das razões pelas quais considera que o seu ponto de vista sobre a posição contratual se justifica. Se for esse o caso, o Provedor de Justiça concluirá que o seu inquérito não revelou um caso de má administração. Esta conclusão não afetará o direito das partes de que a sua disputa contratual seja examinada e resolvida com autoridade por um tribunal de jurisdição competente. No caso em apreço, os artigos 50.º e 51.º das condições gerais aplicáveis ao contrato preveem, respetivamente, uma solução amigável dos litígios e, caso não seja possível uma solução amigável, uma solução contenciosa em conformidade com o Regulamento de Conciliação e Arbitragem da Câmara de Comércio Internacional de Paris ou com a legislação local.

## **2 Quanto à cobrança alegadamente injustificada e ao pedido de reembolso**

2.1 O queixoso alega ter havido uma interpretação abusiva do contrato. Mais especificamente, o autor da denúncia alega que a decisão da Comissão, de 22 de janeiro de 2003, de recuperar o montante de 29 306,65 EUR, correspondente às ajudas de custo diárias e aos bilhetes para a equipa de apoio do gabinete domiciliário, faturada pelo consórcio ao longo dos anos, é injustificada. O autor da denúncia solicita o reembolso deste montante. Em apoio da sua alegação, a queixosa referiu-se a uma carta de 30 de setembro de 1999 da OMSAR, declarando que tinha chegado a um acordo com a Delegação sobre uma série de questões, uma das quais era o apoio do gabinete domiciliário. A carta, copiada para a Delegação, previa que: « *O Sr. [X] [o diretor-geral do autor da denúncia], o Sr. [P] e o Sr. [B] são considerados como equipa de apoio da sede, pelo que só têm direito a [ sic ] o bilhete de avião e as taxas diárias* » (sublinhado da queixosa). O queixoso referiu-se igualmente a uma carta do Chefe de Delegação de 10 de dezembro de 1999 que, na sua opinião, apoiava a sua posição.

2.2 No seu parecer, a Comissão declarou que, após verificação de uma fatura que abrange o período de julho a setembro de 2002, que recebeu do queixoso em 28 de outubro de 2002, a



Delegação observou que os custos das atividades de apoio tinham sido incluídos na rubrica «Remuneração do pessoal». Dado que tais custos não estavam previstos nas disposições contratuais, a Delegação verificou pagamentos anteriores que datam de agosto de 2000 e abrangem serviços prestados entre 30 de setembro de 1999 e 30 de junho de 2002. Na sequência desta verificação, a Delegação apercebeu-se de que um montante total de 29 306,65 EUR tinha sido indevidamente pago ao autor da denúncia. A Delegação informou o queixoso de que o mecanismo de apoio era considerado parte das despesas gerais do contratante e que, por conseguinte, os honorários e as despesas conexas não deveriam ter sido faturados. Por conseguinte, a Delegação informou o queixoso de que era necessária uma correção da fatura e que o montante indevidamente pago seria recuperado deduzindo-o da fatura seguinte da empresa. A Comissão remeteu igualmente para o n.º 3 do artigo 90.º das condições gerais aplicáveis ao presente contrato, segundo o qual «o pagamento dos pagamentos intermédios não tem a natureza de pagamento final que dispensa o beneficiário da sua obrigação». Indicou ainda que o facto de os pagamentos anteriores terem sido autorizados sem detetar irregularidades não podia ser considerado uma alteração válida das cláusulas contratuais. Quanto ao argumento do autor da denúncia de que a sua confiança legítima não tinha sido respeitada, a Comissão observou que uma pessoa só pode invocar uma violação desse princípio quando a administração lhe tenha dado «garantias precisas». No caso em apreço, no entanto, o autor da denúncia não apresentou elementos de prova de que a Delegação subscrevesse um acordo segundo o qual os custos relacionados com as atividades de apoio deviam ser reembolsados. A Comissão considerou que dispunha de fundamentos jurídicos suficientes para pedir o reembolso de 29 306,65 EUR. No entanto, a Comissão reconheceu que tinha havido um certo atraso na deteção da irregularidade dos pagamentos efetuados por atividades de apoio e, por esse motivo, manifestou o seu pesar ao queixoso.

2.3 Nas suas observações, o queixoso recordou que uma cópia da carta de 30 de setembro de 1999 da OMSAR estava à disposição da Delegação há mais de cinco anos. Nesta carta, a OMSAR chamou a atenção do queixoso para uma série de questões que tinham sido debatidas e acordadas com a Delegação, incluindo os custos da equipa de apoio. O queixoso afirmou ainda que a Delegação dispunha de documentos comprovativos para cada missão de apoio, com as assinaturas legítimas da OMSAR e a aprovação formal da própria Delegação. Estes demonstraram que o consórcio respeitava as regras pertinentes estabelecidas pela OMSAR e pela Delegação, limitando-se, portanto, a faturar as despesas de viagem e as ajudas de custo diárias, e nunca quaisquer taxas.

2.4 Em resposta ao pedido do Provedor de Justiça no sentido de obter mais informações e no que se refere à primeira questão relativa à aprovação das faturas, a Comissão salientou que a declaração do queixoso, segundo a qual as fichas de presença das missões de apoio anexadas às faturas eram formalmente aprovadas pela Delegação, não era exata. Os documentos comprovativos transmitidos pela OMSAR à Delegação apenas continham as assinaturas dos representantes da OMSAR. Não é prática corrente para a Delegação validar faturas e documentos comprovativos, o que também não foi feito no caso em apreço.

No que diz respeito à segunda pergunta do Provedor de Justiça, a Comissão declarou que não considerava a carta da Delegação de 10 de dezembro de 1999 incompatível com a carta da



OMSAR de 30 de setembro de 1999 e manifestou a opinião de que ambas as cartas contestam a faturação e o pagamento de taxas por atividades de salvaguarda. B. e C. tiveram uma reunião com o chefe de delegação da Comissão sobre este assunto e foram devidamente informados de que a sua missão prévia ao início tinha de ser considerada uma ação de apoio do consultor. A carta da Comissão de 10 de dezembro de 1999 destinava-se a clarificar este assunto. A Comissão explicou igualmente que, apesar de não estar prevista no caderno de encargos, a fase pré-início, ou seja, uma fase de pré-início, foi incluída a pedido do autor da denúncia. Por conseguinte, foi acrescentado um período de dez dias ao período inicial de sessenta dias previsto no caderno de encargos, a fim de dar ao autor da denúncia mais tempo para atualizar o conteúdo do projeto. A aprovação desta fase prévia foi dada pela OMSAR na carta de 30 de setembro de 1999 e o relatório prévio foi aprovado numa reunião realizada em 14 de outubro de 1999.

Em resposta à terceira questão do Provedor de Justiça, a Comissão declarou não ver nenhuma contradição entre as declarações feitas, por um lado, na sua carta de 22 de janeiro de 2003 e, por outro, no seu parecer. Na sua carta de 22 de janeiro de 2003, a Comissão informou o autor da denúncia de que era necessária uma correção da fatura e que os montantes indevidamente pagos seriam reembolsados por compensação com a fatura seguinte, mas referia-se exclusivamente aos custos relacionados com as atividades de salvaguarda. No seu parecer, a Comissão explicou ao Provedor de Justiça que, apesar de os membros da equipa de apoio terem realizado missões a curto prazo, já eram remunerados como mecanismos de apoio e, por conseguinte, não podiam receber outra remuneração se não tivesse sido solicitada uma autorização adequada (artigo 105.º das condições especiais). O estatuto em que um perito realiza uma missão não é irrelevante. Se a missão do perito for considerada uma missão de apoio, não é permitida a faturação de taxas. Pelo contrário, se o membro perito da equipa de supervisão de apoio desempenhar uma missão na qualidade de perito de curto prazo, é permitida uma remuneração para essa missão. Esta diferença de tratamento é claramente mencionada na carta da OMSAR de 4 de julho de 2000. Só mediante autorização prévia é que os membros da equipa de supervisão de apoio poderão ser utilizados como peritos de curto prazo.

Em resposta à quarta pergunta do Provedor de Justiça, a Comissão declarou que a execução do contrato teve lugar numa altura em que o acompanhamento das operações era limitado pelo número limitado de pessoal empregado na delegação. Esta falta de recursos humanos explicava um certo atraso na deteção de pagamentos indevidamente efetuados por atividades de apoio, relativamente aos quais a Comissão já tinha apresentado o seu pesar ao queixoso no seu parecer de 22 de dezembro de 2004. Foi apenas a partir de janeiro de 2003, quando o processo de desconcentração se tornou plenamente operacional, que a Delegação recebeu um reforço dos recursos humanos e estes problemas foram detetados. Logo que tomou conhecimento da situação, a Comissão abordou a questão controvertida por carta de 22 de janeiro de 2003. Embora o tempo necessário para detetar os problemas fosse certamente longo, a Comissão reiterou que o atraso não podia ser alegado como tendo legitimado os montantes indevidamente pagos durante a execução do contrato e não autorizava o autor da denúncia a considerar que estes montantes tinham sido devidamente pagos e não podiam ser recuperados pela Comissão.



2.5 Nas suas observações complementares, o queixoso afirmou que a Comissão não tinha respondido à primeira pergunta do Provedor de Justiça. No que diz respeito à segunda questão, o queixoso, ao contrário da Comissão, considerou bastante coerentes as cartas de 30 de setembro de 1999 (do OMSAR) e de 10 de dezembro de 1999 (da Delegação) e concluiu que, conseqüentemente, apenas os elementos não onerosos das atividades de apoio, isto é, viagens e ajudas de custo diárias, seriam elegíveis para pagamento. No que diz respeito à resposta da Comissão à terceira pergunta do Provedor de Justiça, o queixoso concordou com a qualificação da Comissão quanto ao tratamento dos contributos a curto prazo por parte dos membros da equipa de apoio como «confundidos» e «enganadores». No que diz respeito à resposta da Comissão à quarta pergunta do Provedor de Justiça, o queixoso observou que não podia deixar de concordar com a afirmação de que a supervisão e a gestão do projeto pela Delegação foram dificultadas pela falta de recursos. Houve, do lado da Comissão, uma notável ausência de orientação profissional sobre questões graves, enquanto houve um excesso de intervenções imprevisíveis que pareciam ser regidas apenas por humores e personalidades.

2.6 A fim de dar resposta à alegação do queixoso, o Provedor de Justiça tem de determinar i) se, com base no contrato, o queixoso tinha direito ao pagamento de 29 306,65 EUR pelas ajudas de custo diárias e de bilhete para a equipa de apoio (ou «backstop» ( 7)) e ii) se a decisão da Comissão de recuperar o montante era justa.

Quanto à questão de saber se, com base no contrato, o queixoso tinha direito ao pagamento de 29 306,65 EUR

2.7 No que respeita à primeira questão, ou seja, se o queixoso tinha direito ao pagamento dos custos da equipa de apoio ao gabinete domiciliário, o Provedor de Justiça observa que as disposições aplicáveis ao projeto constam i) da carta de contrato (as partes contratantes são o queixoso e a OMSAR) (8) ; II) Condições Gerais aplicáveis aos Contratos de Prestação de Serviços financiados pela Comunidade Europeia nos Países e Territórios Mediterrânicos (as «Condições Gerais»); III) as «Condições Especiais»; e iv) os «Termos de Referência». No que diz respeito ao aspeto financeiro do projeto, as condições especiais contêm um anexo D intitulado «Quadro das taxas e despesas (proposta financeira do autor da denúncia)».

2.8 O Provedor de Justiça observa que nem as Condições Gerais (nomeadamente, o Capítulo VI «Pagamentos») nem as Condições Especiais contêm disposições específicas relativas aos custos da equipa de apoio do gabinete domiciliário. A própria proposta financeira do autor da denúncia (9) , que contém uma panorâmica da repartição dos preços (10) , também não prevê que os custos da equipa de apoio do gabinete domiciliário sejam reembolsáveis. Com efeito, o Provedor de Justiça observa que o ponto I.1.5 da proposta financeira do queixoso menciona claramente em " *Custos excluídos: (...) pessoal de apoio dos serviços* ». O único documento que contém uma referência explícita à equipa de apoio do gabinete domiciliário é a proposta técnica do queixoso (11) , ou seja, o seu ponto 7.3 «Apoio da sede». No entanto, o presente documento não se refere aos custos da equipa de apoio do gabinete domiciliário, descrevendo apenas os princípios aplicados pelo autor da denúncia em todos os seus projetos.

2.9 O Provedor de Justiça conclui do que precede que, com base nas disposições contratuais e noutras disposições aplicáveis ao projeto, o queixoso não tinha direito, nos termos do contrato,



ao reembolso das ajudas de custo diárias e dos custos de bilhete do apoio do gabinete domiciliário.

Quanto à questão de saber se a decisão da Comissão de recuperar o montante de 29 306,65 EUR era equitativa

2.10 Por conseguinte, o Provedor de Justiça tem de analisar se a decisão da Comissão de recuperar o montante de 29 306,65 EUR foi justa. Neste contexto, é importante analisar os documentos pertinentes, para além do contrato, a saber, i) a carta da OMSAR de 30 de setembro de 1999 ao queixoso, que foi copiada para o Chefe de Delegação, e ii) a carta do Chefe de Delegação de 10 de dezembro de 1999 ao queixoso:

A carta da OMSAR de 30 de setembro de 1999 dirigida ao queixoso informava este último de que o contrato tinha sido aprovado pelo Chefe de Delegação e convidava-o a prosseguir a fase de início. A carta indicava ainda que

*« ... No entanto, gostaria de chamar a atenção de V. Ex.<sup>a</sup> para as seguintes questões que foram debatidas e acordadas em [ sic ] com a Delegação da UE: (...)*

2. Honorários da equipa de apoio da sede para a fase de pré-início :

*X. [o diretor-geral do autor da denúncia], [P] e [B] são considerados como equipa de apoio da sede, pelo que só têm direito a [ sic] o bilhete de avião e as taxas diárias . A taxa das ajudas de custo diárias deve ser, no máximo, equivalente à taxa adotada pelo PNUD. (...)* (sublinhado nosso).

A carta do Chefe da Delegação, de 10 de dezembro de 1999, dirigida ao queixoso, indicava que:

*« lembramos-lhe que os serviços de apoio que ofereceu no âmbito do presente contrato estão incluídos nas suas despesas gerais. Por conseguinte, caso pretenda recorrer a membros da equipa de supervisão back-Stopping como peritos de curto prazo, a sua proposta terá de ser previamente e formalmente aprovada pela entidade adjudicante após informação prévia à Comissão.*

*Tal como já foi discutido durante a última visita do Sr. [B] e do Sr. [C] ao meu gabinete, a missão prévia do [diretor- geral do autor da denúncia] e do Sr. [B] deve ser considerada uma ação de apoio do [autor da denúncia] e não será permitida qualquer fatura de honorários (...)* (sublinhado nosso ).

2.11 Resulta, portanto, do que precede que é necessário distinguir entre o período anterior ao início, por um lado, e o período remanescente do contrato, por outro.

*1) No que diz respeito ao período anterior ao início*

2.12 No que diz respeito ao período anterior ao início, devem ser feitas as seguintes observações. Em primeiro lugar, o Provedor de Justiça observa que o mandato não prevê uma «fase prévia ao início», que se refere apenas à fase inicial. No entanto, a Comissão explicou, na sua resposta ao pedido de informações adicionais do Provedor de Justiça, que a fase



anterior ao início era uma fase prévia de dez dias, que foi incluída a pedido do queixoso de 23 de setembro de 1999, e que esta fase foi acrescentada ao período inicial de sessenta dias. Nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do caderno de encargos, o projeto de relatório inicial devia ser apresentado o mais tardar 60 dias após a assinatura do contrato (que, com efeito, foi assinado em 30 de setembro de 1999). Dado que a Comissão se referiu a uma «fase de pré-início», poder-se-ia presumir que a fase de pré-início se refere aos dez dias anteriores à assinatura do contrato. No entanto, a carta do autor da denúncia de 23 de setembro de 1999 dirigida à OMSAR referia-se ao período compreendido entre 27 de setembro e 6 de outubro de 1999 como constituindo a fase anterior ao início. Por outro lado, na sua carta de 30 de setembro de 1999 dirigida ao autor da denúncia, a OMSAR declarou que o contrato tinha sido assinado e que «*por conseguinte, convidamos V. Ex.ª a prosseguir a fase prévia de início*». Resulta desta carta que a fase pré-iniciativa era um período de dez dias no início do contrato, embora não seja claro se este período abrangia exatamente os primeiros dez dias (30 de setembro a 9 de outubro de 1999) do contrato. No entanto, é evidente que a fase de arranque tinha cessado em 14 de outubro de 1999, como a Comissão indicou na sua réplica que o relatório de início tinha sido aprovado nesse dia.

2.13 As partes concordam que não eram elegíveis quaisquer honorários no que respeita aos serviços da equipa de apoio, quer durante o período pré-inicial quer durante o resto da duração do contrato. Resta, portanto, examinar se o mesmo se aplica no que respeita às ajudas de custo diárias e às despesas de deslocação da equipa de apoio aos gabinetes domiciliários relativas à fase pré-iniciativa. O Provedor de Justiça observa que a carta da OMSAR de 30 de setembro de 1999 afirmava explicitamente que, tal como acordado com a Delegação, a equipa de apoio do gabinete domiciliário tem direito «*à passagem de avião e às ajudas de custo diárias*» durante o período anterior ao início. A delegação recebeu uma cópia da carta, pelo que deve presumir-se que teve conhecimento do seu conteúdo. Por conseguinte, seria lógico presumir que a Delegação teria corrigido a OMSAR sobre este ponto, se tivesse considerado que este último tinha deturpado os resultados das suas discussões com a Delegação sobre esta questão. O Provedor de Justiça observa, no entanto, que a Delegação não procedeu, na sua carta de 10 de dezembro de 1999, a essa correção, limitando-se a salientar que *não* seria permitida qualquer fatura de *honorários* para a missão pré-iniciativa. Tendo em conta o que precede, afigura-se que tanto a OMSAR como a Delegação aceitaram que o queixoso deveria ter direito a ajudas de custo diárias e ao reembolso das despesas de deslocação em serviço da equipa de apoio durante o período anterior ao início. O Provedor de Justiça observa que a Comissão alegou que o atraso na deteção de pagamentos indevidamente efetuados por atividades de apoio se deveu à falta de recursos humanos na sua delegação. No entanto, uma vez que a Delegação, como demonstra a sua carta de 10 de dezembro de 1999, analisou a questão, o Provedor de Justiça considera que o referido argumento não pode explicar o comportamento da Delegação.

2.14 O Provedor de Justiça observa que as informações que lhe foram fornecidas não lhe permitem saber quantas missões da equipa de apoio tiveram lugar durante o período anterior ao início. Consequentemente, o Provedor de Justiça também não está em condições de determinar o montante exato das despesas de deslocação e ajudas de custo relacionadas com estas deslocações em serviço. O que é claro, no entanto, é que tais missões aconteceram. O



Provedor de Justiça observa que a carta da OMSAR à Comissão, de 4 de julho de 2000, menciona pelo menos uma missão durante o período anterior ao início de um membro da equipa de apoio, a saber, o Sr. B. (missão de 2 a 17 de outubro de 1999).

2.15 Com base no que precede, o Provedor de Justiça chega à conclusão de que a Comissão não lhe forneceu uma explicação coerente e razoável da base jurídica da sua decisão no que diz respeito à recuperação dos montantes que tinha pago a título de despesas de viagem e ajudas de custo relacionadas com deslocações em serviço da equipa de apoio durante o período de dez dias anterior ao início. A conclusão provisória do Provedor de Justiça é, por conseguinte, que a decisão da Comissão de recuperar estes montantes pode constituir um caso de má administração. Por conseguinte, apresentará uma proposta de solução amigável relativamente a este aspeto do processo.

*II) Quanto ao resto do período contratual*

2.16 No que respeita ao período remanescente do contrato que se seguiu à fase pré-iniciativa, o Provedor de Justiça observa que a carta da Delegação de 10 de dezembro de 1999 indicava que os membros da equipa de apoio podiam ser utilizados como peritos a curto prazo, desde que (i) a proposta tivesse sido previamente e formalmente aprovada pela entidade adjudicante, ou seja, a OMSAR, e (ii) a Comissão tivesse sido previamente informada. No seu parecer, a Comissão repetiu que, durante os primeiros seis meses do projeto, ou seja, de 30 de setembro de 1999 a 31 de março de 2000, os peritos da equipa de apoio estavam autorizados a efetuar missões de curta duração e eram integralmente remunerados por elas.

2.17 Com base nas provas constantes do processo, o Provedor de Justiça chega às seguintes conclusões: O único documento do processo que demonstra que uma missão de um membro da equipa de apoio como perito de curta duração foi aprovada pela OMSAR foi a carta da OMSAR de 4 de julho de 2000 à Delegação. A presente carta refere-se à missão de um Sr. B. da equipa de apoio na qualidade de perito de curta duração, de 27 de novembro a 14 de dezembro de 1999. A carta indica que a missão foi aprovada pela OMSAR em 6 de dezembro de 1999. No entanto, não existe nenhum documento no processo que comprove que a Comissão foi informada em conformidade antes da realização da missão. A carta de 4 de julho de 2000 foi enviada seis meses depois de a missão ter sido aprovada pela OMSAR. O Provedor de Justiça não encontrou quaisquer outros documentos no dossiê que indiquem que as missões dos agentes de apoio enquanto peritos de curto prazo tinham sido aprovadas pela OMSAR e anteriormente comunicadas à delegação. Nas suas observações, o queixoso referiu-se a uma aprovação formal das faturas pela Delegação. No entanto, a Comissão indicou na sua réplica que não existia qualquer prática geral de aprovação das faturas e que tal também não tinha sido feito no caso em apreço. A este respeito, o Provedor de Justiça observa que o artigo 100.º das Condições Especiais (« *Procedimento de Pagamento* ») não previa, de facto, a aprovação das faturas pela Delegação, mas declarou que os documentos de pagamento tinham de ser apresentados à OMSAR e «para informação» à Delegação. Por conseguinte, com base nas considerações que precedem, afigura-se que não foi possível estabelecer que o autor da denúncia tinha direito ao reembolso pelos serviços dos prestadores de serviços de apoio na sua qualidade de peritos a curto prazo no período subsequente ao período anterior ao início.



2.18 Com base no que precede, o Provedor de Justiça conclui que a Comissão apresentou uma consideração coerente e razoável da base jurídica para a sua posição de que o queixoso não tinha direito a quaisquer despesas de viagem ou ajudas de custo relacionadas com deslocações em serviço da equipa de apoio que tiveram lugar após o período anterior ao início.

2.19 No entanto, o Provedor de Justiça deve verificar se a decisão da Comissão de recuperar o montante correspondente i) respeitou as expectativas legítimas do queixoso e ii) foi justa. O Provedor de Justiça observa que a decisão de recuperação da Comissão diz respeito a pagamentos efetuados ao longo de um período de mais de dois anos e meio e que esta decisão foi tomada mais de três anos após o primeiro desses pagamentos ter sido efetuado.

2.20 No que diz respeito à confiança legítima, o Provedor de Justiça observa que, embora não tenha feito qualquer referência explícita ao princípio da confiança legítima, o principal argumento do queixoso para pedir o reembolso do montante pode ser considerado como tal. A este respeito, o autor da denúncia alegou que tinha apresentado as referidas faturas durante três anos e meio e que tinha sido sempre paga durante esse período pela Comissão. A este respeito, o Provedor de Justiça observa que « *o direito de invocar o princípio da proteção da confiança legítima se estende a qualquer particular que se encontre numa situação em que se verifique que a administração comunitária o levou a ter expectativas justificadas* » (12) . No caso em apreço, o Provedor de Justiça observa que a queixosa não apresentou qualquer documento ou outro elemento com base no qual pudesse ter demonstrado razoavelmente expectativas justificadas da Delegação de que os custos da equipa de apoio após o período anterior ao início eram reembolsáveis. O Provedor de Justiça também não encontrou tal documento no processo. Além disso, o Provedor de Justiça considera que o simples facto de as faturas terem sido pagas não pode, por si só, criar expectativas legítimas. Com base no que precede, o Provedor de Justiça considera que o princípio da proteção da confiança legítima não foi violado pela Comissão no que respeita ao período posterior à fase de início.

2.21 Por último, o Provedor de Justiça tem de analisar se o facto de a Comissão ter decidido recuperar o montante em causa três anos após a apresentação e o pagamento das primeiras faturas constitui um carácter abusivo. A este respeito, o Provedor de Justiça observa que um período de três anos para detetar que os pagamentos foram indevidamente efetuados é, de facto, um longo período. No entanto, e tal como referido anteriormente, não existia claramente qualquer base contratual para estes pagamentos. A Comissão alegou que o facto de as faturas em causa terem sido pagas não podia ser considerado uma alteração válida das condições contratuais e que essa alteração teria, em conformidade com o artigo 105.º das condições especiais, exigido uma adenda « *assinada pelo consultor e pela Entidade Adjudicante e aprovada pela Comissão Europeia* ». O Provedor de Justiça considera este argumento convincente. Note-se ainda que, na sua carta de 10 de dezembro de 1999, o Chefe da Delegação definiu claramente as condições a preencher para que os pagamentos fossem efetuados em relação às missões da equipa de apoio após a fase de arranque. Tal como acima referido, o autor da denúncia não estabeleceu que estas condições foram respeitadas no caso em apreço. Com base nestas considerações, o Provedor de Justiça considera que o facto de terem decorrido três anos antes de a Comissão ter decidido recuperar os montantes em causa não é suficiente para estabelecer a alegação do queixoso de que a Comissão agiu de forma



injusta no que respeita ao período posterior à fase de início. Além disso, o Provedor de Justiça observa que a queixosa beneficiou dos montantes indevidamente pagos e que a Comissão se absteve de reclamar juros sobre os montantes recuperados.

### **3 A pretensa indecisão e a falta de resposta no que respeita ao plano para uma segunda fase do projeto**

3.1 O autor da denúncia alegou que a Comissão demonstrou indecisividade e falta de resposta relativamente ao plano apresentado pelo consórcio em junho e dezembro de 2002 e novamente em março de 2003 para uma segunda fase do projeto.

Mais especificamente, o queixoso salientou que o plano foi apresentado pela primeira vez em junho de 2002, mas que se seguiu um período de silêncio total por parte da Delegação. Em novembro de 2002, a Delegação emitiu uma declaração sugerindo algumas pequenas alterações, mas só depois de o consórcio ter exercido pressão sobre a delegação. Estas alterações foram implementadas e foi apresentado um plano revisto no início de dezembro de 2002. Mais uma vez, seguiu-se um período de silêncio completo. De acordo com o autor da denúncia, foi necessário exercer mais uma vez pressão sobre a delegação no sentido de fornecer orientações sobre o âmbito de uma segunda fase. Tal como na primeira vez, houve apenas um pequeno feedback. Em março de 2003, foi elaborada uma terceira proposta, que incluía um orçamento, que abordava todos os pontos apresentados pela Delegação, mas, após um atraso adicional considerável, foi simplesmente rejeitada pela Delegação, uma vez que não respeitava os meios orçamentais disponíveis.

3.2 No seu parecer, a Comissão descreveu as várias etapas da avaliação do plano do autor da denúncia para uma segunda fase do projeto. A Comissão declarou que a OMSAR lhe apresentou três propostas sucessivas do Quadro para a Intervenção Futura («FFAI»). As datas mencionadas pelo autor da denúncia não coincidiram exatamente com as detidas pela Comissão. Foi apenas em 18 de julho de 2002, que a OMSAR, com a ajuda do PMC, apresentou um documento provisório da FFAI, que, no entanto, apresentava algumas deficiências. Em 4 de novembro de 2002, a Comissão apresentou as suas observações sobre a proposta relativa à FFAI. Foi apenas em 6 de fevereiro de 2003, e não no início de dezembro de 2002, como afirmou o autor da denúncia, que a OMSAR forneceu à Comissão uma versão atualizada do plano. Numa reunião realizada em 24 de fevereiro de 2003, a Delegação informou a OMSAR e o PMC do seu parecer sobre o novo plano. Em 10 de março de 2003, a OMSAR enviou novamente uma nova versão do plano, que foi finalmente aprovada em 19 de março de 2003, com algumas observações.

Embora o processo de tomada de decisão tenha sido, reconhecidamente, longo, a Comissão indicou que vários elementos explicavam os atrasos, que, de qualquer modo, não lhe eram exclusivamente imputáveis. A Comissão não permaneceu passiva, mas fez o possível para garantir a continuação do projeto. Grande parte do tempo decorrido até à aprovação final da FFAI poderia ter sido guardada se o documento solicitado tivesse cumprido, desde o início, os requisitos de qualidade esperados.

A Comissão reconheceu ainda que havia alguma divergência de opinião entre ela e a OMSAR quanto à forma de proceder para tentar permitir a participação contínua do autor da denúncia



após o termo do contrato, em 31 de março de 2003. Enquanto a OMSAR previa a assinatura de um novo contrato de acordo com o procedimento por negociação, a Delegação considerou mais adequado alterar o contrato através de uma adenda. No entanto, devido a limitações de tempo, a Delegação alterou a sua abordagem e, por carta de 26 de março de 2003, informou a OMSAR da possibilidade de um procedimento por negociação com o consórcio. Após a avaliação da proposta, em 15 de abril de 2003, a Delegação informou a OMSAR de que não podia, por várias razões, submeter a proposta à sede da Comissão para aprovação. A Delegação remeteu para a circular de 8 de janeiro de 2003 da Direção-Geral do Orçamento da Comissão relativa à revisão dos preços.

A Comissão concluiu que, após a reavaliação do processo, era evidente que os atrasos que lhe eram imputáveis eram justificados. A decisão inicial de rejeitar a proposta de procedimento por negociação foi justificada por razões de boa gestão financeira.

3.3 Nas suas observações, o queixoso afirmou que o parecer da Comissão constituía, por si só, uma ampla prova de atrasos. Por exemplo, no parecer da Comissão, foi feita referência ao facto de a delegação ter, de facto, decorrido, pelo menos, quatro meses antes de finalmente apresentar observações sobre a primeira proposta de FFAI. Um observador imparcial dificilmente pôde concluir que a tomada de decisões sobre a prorrogação do projeto estava confusa e cheia de sugestões divergentes e falsas expectativas.

Nas suas observações, o autor da denúncia afirmou igualmente que a contextualização do parecer da Comissão, a saber, a referência à alegada baixa qualidade dos serviços de assistência técnica prestados pelo autor da denúncia, era arbitrária e não relevante para a questão. O autor da denúncia afirmou igualmente que não era verdade que as taxas propostas fossem «  *muito mais elevadas do que noutros contratos da mesma natureza* ». O autor da denúncia afirmou igualmente que o parecer da Comissão segundo o qual os CV propostos eram inferiores às normas também era inexato.

3.4 Em resposta à quinta questão do Provedor de Justiça relativa aos inquéritos complementares relativos à referência da Comissão à alegada baixa qualidade dos serviços de assistência técnica prestados pelo queixoso, a Comissão declarou que a sua avaliação da qualidade dos serviços prestados pelo queixoso foi corroborada pelo próprio beneficiário da assistência técnica. Com efeito, em 16 de maio de 2002, a OMSAR enviou uma carta à Delegação na qual formulava as seguintes observações críticas em relação ao queixoso: incompetência profissional de alguns especialistas, falta de dinamismo e flexibilidade na equipa, falta de resposta por parte do líder do projeto, coordenação insuficiente e burocracia excessiva.

Em resposta à sexta pergunta do Provedor de Justiça relativa ao nível dos honorários propostos em comparação com outros contratos, a Comissão declarou que os honorários propostos eram efetivamente mais elevados do que noutros contratos da mesma natureza assinados no âmbito do projeto. A revisão dos preços apresentou aumentos de 30 % a 39 %, incluindo o transporte internacional, e teria implicado a fixação de um montante diário de 919 EUR para honorários de peritos internacionais de curto prazo, incluindo o transporte



internacional. Contrariamente às opiniões não fundamentadas do autor da denúncia, esta revisão dos preços implicou um montante mais elevado do que o aplicável a outros contratos semelhantes assinados no âmbito do projeto. Para efeitos de confidencialidade e a fim de não prejudicar os interesses comerciais das empresas em causa, a Comissão observou que se absteria de fornecer mais pormenores sobre estes contratos. No entanto, a Comissão sublinhou que mantinha cópias desses contratos que estavam à disposição do Provedor de Justiça, caso considerasse necessária uma inspeção do processo. No que diz respeito à qualidade dos CV, a Comissão reiterou a opinião expressa no seu parecer de 22 de dezembro de 2004. De um quadro incluído em anexo à carta da Delegação à OMSAR de 15 de abril de 2003, a Comissão deduziu que a maioria dos CV propostos não correspondia aos perfis solicitados para o projeto em causa. Apenas três em cada dez perfis podiam ser considerados adequados.

3.5 Nas suas observações complementares, o queixoso declarou, no que se refere à resposta da Comissão à quinta pergunta do Provedor de Justiça, que tinha conhecimento da carta da OMSAR à Delegação de 16 de maio de 2002 e podia concordar que alguns dos peritos eram por vezes insuficientemente dinâmicos e flexíveis para fazer face aos desafios diários. No entanto, praticamente todos os peritos que trabalharam neste projeto tiveram um registo positivo antes de aderirem a este projeto e, posteriormente, trabalharam novamente com êxito noutros projetos, incluindo os projetos financiados pela CE.

No que diz respeito à resposta da Comissão à sexta pergunta do Provedor de Justiça, o queixoso observou que as taxas pagas durante a primeira fase do projeto eram substancialmente inferiores às taxas pagas em vários outros projetos financiados pela CE no país. O autor da denúncia declarou que era enganoso afirmar que os aumentos propostos atingiriam 30 % ou 38 %. O aumento proposto dos níveis de honorários, após discussões cuidadosas e prolongadas com a OMSAR, situou-se entre 26 % e 28 % para os peritos internacionais e 30 % para os peritos nacionais. Tal deve ser avaliado no contexto do nível muito baixo das taxas no início do projeto em 1999 e do facto de este aumento se aplicar durante um período de sete anos. O autor da denúncia afirmou igualmente que a classificação dos CV dos peritos propostos apresentada pela Comissão, que nunca lhe foi apresentada, era tendenciosa e factualmente errada.

3.6 O Provedor de Justiça observa que o plano para uma segunda fase do projeto foi intitulado «Quadro para a Intervenção Futura». As diferentes propostas para a segunda fase foram apresentadas pela OMSAR. Resulta dos autos que a cronologia das propostas apresentadas pela OMSAR e das reações da Comissão foi a seguinte:

Em 18 de julho de 2002, a OMSAR enviou uma carta ao Chefe de Delegação com um documento intitulado «Quadro geral para as futuras intervenções», que continha as prioridades da OMSAR para os próximos anos. Em 4 de novembro de 2002, a Delegação respondeu com observações pormenorizadas à carta da OMSAR de 18 de julho de 2002. A Delegação declarou que o documento tinha de ser cuidadosamente revisto pelas partes envolvidas. Em 6 de fevereiro de 2003, a OMSAR apresentou à Delegação o « *projeto OMSAR para a fase II do Plano de Trabalho Global (2003-2005)* » (13), que tinha sido elaborado em conjunto com o



queixoso e que teve em conta as observações formuladas pela Delegação na sua carta de 4 de novembro de 2002. Em 24 de fevereiro de 2003, realizou-se uma reunião entre a Delegação, a OMSAR e o pessoal do queixoso, em que a Delegação se pronunciou sobre a proposta. Em 6 de março de 2003, realizou-se outra reunião. Na sequência destas reuniões, em 10 de março de 2003, a OMSAR enviou à Delegação uma versão alterada do Plano de Trabalho Global (2003-2005). Por carta de 19 de março de 2003 dirigida à OMSAR, a Delegação aprovou o Plano de Trabalho Global (2003-2005), sob reserva de certas observações. Por carta de 26 de março de 2003, a Delegação convidou a OMSAR a prosseguir os seus debates com o queixoso sobre os recursos humanos e os aspetos financeiros, bem como a enviar um dossiê completo do contrato. Por carta de 4 de abril de 2003, a OMSAR apresentou à Delegação o relatório de negociação e o processo do contrato. Por carta de 15 de abril de 2003, a Delegação formulou observações pormenorizadas sobre a proposta e declarou que não podia submeter a proposta à sede em Bruxelas para aprovação.

3.7 Resulta da cronologia acima referida que, com exceção do período compreendido entre 18 de julho e 4 de novembro de 2002, em que não houve reação sobre a proposta, a Comissão não foi indecisa ou não respondeu às várias propostas apresentadas. No que se refere ao período compreendido entre 18 de julho e 4 de novembro de 2002, o Provedor de Justiça gostaria, em primeiro lugar, de salientar que a proposta apresentada pela OMSAR em 18 de julho de 2002 era, de acordo com os seus próprios termos, « *um documento provisório que deve ser revisto mais cuidadosamente por todas as partes interessadas, incluindo a própria OMSAR* ». Afigura-se que, até ao final de setembro de 2002, ou seja, o prazo indicado pela Comissão no seu parecer para a segunda fase do programa, a Comissão não tinha efetivamente reagido a essa proposta, mas tinha decidido financiar a prorrogação do contrato existente por mais seis meses, ou seja, de 30 de setembro de 2002 a 31 de março de 2003 (14). A reação da Comissão à proposta inicial ocorreu em 4 de novembro de 2002. Após a apresentação da segunda proposta pela OMSAR, em 6 de fevereiro de 2003, afigura-se que a Delegação respondeu, no essencial, às propostas apresentadas. As diferentes cartas enviadas pela Delegação à OMSAR, nomeadamente as de 4 de novembro de 2002 e de 15 de abril de 2003, continham avaliações pormenorizadas das propostas.

3.8 Com base no que precede, o Provedor de Justiça conclui que não houve indecisão ou falta de resposta em nome da Comissão. Uma vez que os outros argumentos apresentados pelo queixoso nas suas observações não têm relevância direta para a alegação do queixoso, o Provedor de Justiça não considera necessário analisá-los mais aprofundadamente.

3.9 Com base nas considerações que precedem, o Provedor de Justiça considera que não existe um caso de má administração por parte da Comissão relativamente a estes aspetos do processo.

#### **4 A alegação de que a proposta foi rejeitada de forma arbitrária e sem dar a oportunidade de ser ouvida**

4.1 Nas suas observações, o autor da denúncia apresentou uma nova alegação, a saber, que a proposta de uma segunda fase do projeto foi simplesmente rejeitada, sem dar qualquer oportunidade à OMSAR ou ao queixoso para serem ouvidos. Neste contexto, o autor da denúncia também alegou arbitrariedade pelo facto de ter sido convidado pela Delegação a



apresentar, em conjunto com a OMSAR, propostas relativas aos parâmetros orçamentais, mas que a proposta conjunta foi então rejeitada pela própria Delegação que tinha proposto este acordo.

4.2 No seu parecer complementar, a Comissão declarou que não podia concordar com as alegações do autor da denúncia. As discussões entre a Delegação e a OMSAR sobre a segunda fase do projeto tiveram início em 18 de julho de 2002 e deveriam terminar em 30 de setembro de 2002. No entanto, uma vez que não foi possível obter um plano de trabalho aceitável dentro do prazo fixado, a Comissão mostrou a maior flexibilidade em relação ao autor da denúncia, prorrogando o contrato até março de 2003. O autor da denúncia, bem como a OMSAR, dispunham, por conseguinte, de mais seis meses para preparar o plano de trabalho. Apesar de a Comissão ter apresentado, já em 4 de novembro de 2002, as suas observações sobre o plano de trabalho rejeitado, bem como algumas orientações para a elaboração deste documento, só foi apresentado um plano de trabalho aceitável em 10 de março de 2003 e aprovado em 19 de março de 2003 com algumas observações. Em 6 de março de 2003, a Delegação organizou uma reunião com a OMSAR e o queixoso para esclarecer a forma como o contrato de assistência técnica poderia ser prorrogado. Apesar da divergência inicial de pontos de vista entre a OMSAR e o autor da denúncia quanto à forma de proceder com vista a permitir a participação contínua do autor da denúncia após o termo do contrato, a Comissão demonstrou, uma vez mais, a maior flexibilidade, alterando a sua abordagem. Com efeito, a Comissão concordou com a OMSAR que deveria ser assinado um novo contrato na sequência de um procedimento por negociação com o autor da denúncia, embora a Comissão fosse de opinião que era mais adequado alterar o contrato através de uma adenda.

No que diz respeito ao ajustamento das taxas, a Delegação assegurou continuamente o diálogo com o queixoso. Em 17 de fevereiro de 2003, o queixoso enviou uma carta à Delegação, à qual foi devidamente respondida em 26 de fevereiro de 2003. Em resposta a esta resposta, o queixoso enviou uma nova carta à Delegação em 5 de março de 2003. Além disso, realizaram-se várias reuniões informais entre a OMSAR, o queixoso e a Delegação, nas quais esta informou o queixoso de que era possível alguma flexibilidade, embora dentro de certos limites. Com efeito, uma dessas reuniões teve lugar em 24 de fevereiro de 2003, cujas atas indicavam claramente que o eventual aumento se elevaria a 10 %. Esta ata foi devidamente enviada ao chefe da equipa do queixoso por correio eletrónico. Por conseguinte, se as negociações fracassaram, deveu-se à relutância do queixoso em tomar em consideração as orientações da Delegação.

4.3 Nas suas observações adicionais, o autor da denúncia afirmou ter demorado meio ano a Comissão a responder ao projeto inicial, apresentado no início de julho de 2002, ao passo que, no final de novembro de 2002, foram recebidas pequenas observações, após um grande apelo do consórcio e da OMSAR. O segundo projeto foi apresentado em dezembro de 2002 e nunca foram recebidas observações sérias. No entanto, o pessoal da Delegação apresentou uma série de novas diretivas e sugestões e, depois de algum tempo, foi novamente alterada. É verdade que se realizaram várias reuniões informais no contexto da preparação do novo plano de trabalho em que os serviços da Comissão formularam sugestões abrangentes sobre a extensão de um eventual ou admissível aumento das taxas, mas, no final, a Comissão decidiu



explicitamente que a OMSAR e o Consórcio deveriam resolver esta questão e chegar a uma abordagem mutuamente aceitável. Para o efeito, a OMSAR nomeou um comité para analisar esta questão e apresentar uma proposta razoável e prática. A Comissão indicou que essa proposta conjunta seria provavelmente aceite. No final, este Comité chegou a conclusões, implicando aumentos entre 20 % e 28 % para os peritos internacionais e 30 % para os peritos locais, que eram aceitáveis para ambas as partes, nomeadamente a OMSAR e o Consórcio. No entanto, quando estas conclusões foram apresentadas à Comissão, a Delegação rejeitou-as.

4.4 O Provedor de Justiça observa, com base na cronologia dos eventos apresentados no ponto 3.6 supra, que a Comissão e a OMSAR dialogaram entre si sobre a proposta para a segunda fase do projeto e que foram igualmente realizadas várias reuniões entre a Comissão, a OMSAR e o queixoso. A alegação do autor da denúncia de que a proposta foi rejeitada sem conferir às partes interessadas o direito de serem ouvidas não pode, por conseguinte, ser aceite.

No que diz respeito à alegada arbitrariedade, o Provedor de Justiça observa que, na sua carta de 26 de março de 2003 dirigida à OMSAR, a Comissão indicou efetivamente que a OMSAR deveria prosseguir as suas discussões com o queixoso sobre os recursos humanos e os aspetos financeiros. Esta carta indicava igualmente que o processo teria de ser enviado à Delegação, que avaliaria se era adequado solicitar a aprovação da Comissão para dar início ao procedimento por negociação. A carta indicava que, se tal pedido fosse apresentado pela Delegação e aprovado pela Comissão, a OMSAR estaria autorizada a participar no procedimento por negociação para formalizar o projeto de contrato. O Provedor de Justiça observa que, contrariamente ao que o queixoso implicou, nada na carta acima referida à OMSAR indicava que existia um acordo proposto pela Delegação ou que a proposta seria aceite na íntegra pela Delegação. De facto, tal não poderia ter sido o caso, uma vez que os aspetos financeiros pormenorizados da proposta ainda não tinham sido apresentados à delegação (15). Por carta de 15 de abril de 2003, a Delegação informou a OMSAR de que a sua proposta de 4 de abril de 2003 não podia ser aprovada pelas razões explicadas na avaliação pormenorizada da proposta, que foi anexada à carta e dizia principalmente respeito aos aspetos financeiros da proposta, ou seja, ao aumento das taxas, bem como à qualidade dos CV. Tendo em conta este resultado, a Delegação convidou a OMSAR a lançar um concurso internacional para selecionar o prestador de assistência técnica. O Provedor de Justiça observa que nada na avaliação da Delegação parece ter agido arbitrariamente ao rejeitar a proposta da OMSAR de 4 de abril de 2003.

4.5 Com base nas considerações que precedem, não foi, por conseguinte, detetado qualquer caso de má administração no que diz respeito à alegação adicional do autor da denúncia.

#### **A possibilidade de uma solução amigável**

O artigo 3.º, n.º 5, do seu Estatuto ordena ao Provedor de Justiça que procure, na medida do possível, uma solução amigável com a instituição em causa para eliminar o caso de má administração e satisfazer o queixoso.

Por conseguinte, o Provedor de Justiça apresentou à Comissão a seguinte proposta de solução



amigável:

A Comissão podia rever a sua decisão de recuperar o montante de 29 306,65 EUR junto do autor da denúncia no que respeita à equipa de apoio, na medida em que diz respeito às partes do montante correspondente aos bilhetes de avião adquiridos e às ajudas de custo pagas durante o período de dez dias antes do início.

#### **Resposta da Comissão à proposta do Provedor de Justiça**

A Comissão declarou que, na sequência da proposta do Provedor de Justiça e no interesse de tomar medidas para resolver a questão, reavaliou o dossiê e aceitou a proposta do Provedor de Justiça para uma solução amigável.

Por conseguinte, a Comissão recalculou os custos relacionados com os bilhetes de avião adquiridos e as ajudas de custo pagas durante o período de dez dias antes do início, com base no seguinte:

*Na sua decisão (16), o Provedor de Justiça declarou que "parece que a fase pré-iniciativa era um período de dez dias no início do contrato, embora não seja claro se este período abrangeu exatamente os primeiros dez dias (30 de setembro a 9 de outubro de 1999) do contrato. No entanto, é evidente que a fase pré-iniciativa tinha cessado em 14 de outubro de 1999, como a Comissão indicou na sua resposta que o relatório prévio tinha sido aprovado nessa data».*

A Comissão considerou que o primeiro dia de trabalho dos prestadores de serviços de apoio (tal como declarado nas suas folhas de presença) constitui o início do período anterior ao início, que se prolongou assim de 2 de outubro a 11 de outubro de 1999 (17). Por conseguinte, as despesas num montante total de 3 536,23 EUR (18), correspondentes a ajudas de custo diárias e bilhetes de avião, passaram a ser consideradas elegíveis.

A Comissão concluiu que aceitou a proposta do Provedor de Justiça relativa a uma solução amigável. Em conformidade com a presente proposta, o montante de 3 536,23 EUR para bilhetes de avião e ajudas de custo diárias durante o período anterior ao início foi deduzido do montante a recuperar. Por conseguinte, o montante a recuperar seria de 25 770,42 EUR, em vez do montante inicial de 29 306,65 EUR. No entanto, a Comissão sublinhou que, se o queixoso relutasse em aceitar esta proposta, não estaria disposta a renunciar a qualquer outra alegação.

#### **Observações do queixoso**

O autor da denúncia declarou que, decorridos cerca de três anos, não pode negar que o resultado final do procedimento de denúncia estava longe de ser satisfatório. No entanto, uma vez que o queixoso reconheceu que o Estatuto do Provedor de Justiça não lhe permite ir muito além da solução amigável proposta, decidiu abster-se de quaisquer observações adicionais e aceitou a proposta. O queixoso agradeceu ao Provedor de Justiça pelos seus esforços e quis saber a quem a Comissão deveria dirigir a sua «fatura de liquidação».

## **DECISÃO**

### **1 A recuperação alegadamente injustificada e o pedido de reembolso e as outras duas**



## **alegações**

1.1 O autor da denúncia é uma empresa de consultores de gestão que, num consórcio constituído em conjunto com outra empresa, foi contratante na execução de um projeto de desenvolvimento da Comissão Europeia num país terceiro. De acordo com o autor da denúncia, o contrato relativo à consultora de acompanhamento do projeto, assinado em agosto/setembro de 1999, foi executado de forma desleal pela Delegação da Comissão no país («Delegação»). Na sua queixa ao Provedor de Justiça Europeu, bem como nas suas observações, a queixosa apresentou três alegações, a saber: i) a decisão da Comissão, de 22 de janeiro de 2003, de recuperar o montante de 29 306,65 EUR, representando os custos diários e de bilhetes, para a equipa de apoio do gabinete domiciliário, faturada pelo consórcio ao longo dos anos; II) A Comissão demonstrou indecisividade e falta de resposta relativamente ao plano apresentado pelo consórcio em junho e dezembro de 2002 e novamente em março de 2003 para uma segunda fase do projeto; e iii) a proposta de uma segunda fase do projeto foi simplesmente rejeitada, sem dar qualquer oportunidade à OMSAR ou ao queixoso para serem ouvidos.

1.2 Com base na sua análise do dossiê na sua proposta de solução amigável de 15 de fevereiro de 2007, o Provedor de Justiça não encontrou qualquer caso de má administração relativamente às alegações (ii) e (iii) supra.

1.3 Quanto à primeira alegação, a Comissão afirmou, no seu parecer, que dispunha de fundamentos jurídicos suficientes para pedir o reembolso de 29 306,65 EUR. Nas suas observações, o queixoso recordou que uma cópia da carta de 30 de setembro de 1999 da OMSAR estava à disposição da Delegação há mais de cinco anos. Nesta carta, a OMSAR chamou a atenção do queixoso para uma série de questões que tinham sido debatidas e acordadas com a Delegação, incluindo os custos da equipa de apoio. O Provedor de Justiça procedeu a novos inquéritos sobre este ponto em 15 de março de 2006, aos quais a Comissão respondeu em 20 de julho de 2006, mantendo a sua posição de solicitar o reembolso de 29 306,65 EUR.

1.4 Em 15 de fevereiro de 2007, o Provedor de Justiça apresentou à Comissão uma proposta de solução amigável, sugerindo que esta pudesse rever a sua decisão de recuperar o montante de 29 306,65 EUR junto do queixoso no que diz respeito à equipa de apoio, na medida em que dizia respeito às partes do montante correspondente aos bilhetes de avião adquiridos e às ajudas de custo pagas durante o período de dez dias antes do início.

1.5 Na sua resposta de 14 de maio de 2007, a Comissão declarou que, no interesse de tomar medidas para resolver a questão, tinha reavaliado o processo e aceite a proposta do Provedor de Justiça para uma solução amigável. A Comissão explicou que, com base nessa reavaliação, foram agora consideradas elegíveis despesas num montante total de 3 536,23 EUR ( 19), correspondentes a ajudas de custo diárias e bilhetes de avião. A Comissão concluiu que, em conformidade com a proposta do Provedor de Justiça para uma solução amigável, o montante de 3 536,23 EUR para bilhetes de avião e ajudas de custo durante o período anterior ao início tinha sido deduzido do montante a recuperar. Por conseguinte, o montante a recuperar seria de 25 770,42 EUR, em vez do montante inicial de 29 306,65 EUR.



1.6 Nas suas observações, o queixoso aceitou a solução amigável. O autor da denúncia declarou, no entanto, que, decorridos cerca de três anos, não podia negar que o resultado final do procedimento de denúncia estava longe de ser satisfatório. No entanto, uma vez que o queixoso reconheceu que o Estatuto do Provedor de Justiça não lhe permite ir muito além da solução amigável proposta, decidiu abster-se de quaisquer observações adicionais. O queixoso agradeceu ao Provedor de Justiça pelos seus esforços e quis saber a quem a Comissão deveria dirigir a sua «fatura de liquidação».

1.7 O Provedor de Justiça observa que o queixoso, embora não esteja inteiramente satisfeito com o resultado global, aceitou a solução amigável. No que diz respeito à pergunta do queixoso sobre quem deve dirigir-se no que diz respeito à fatura de transação, o Provedor de Justiça confia que a Comissão contactará imediatamente o queixoso no que diz respeito à recuperação final.

## **2 Conclusão**

Na sequência da iniciativa do Provedor de Justiça, afigura-se que foi acordada uma solução amigável para a queixa entre a Comissão e o queixoso. Por conseguinte, o Provedor de Justiça encerra o processo.

O Presidente da Comissão será igualmente informado desta decisão.

Com sinceridade,

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

(1) Do contrato resulta que o queixoso o assinou em 30 de agosto de 1999 e o OMSAR em 30 de setembro de 1999.

(2) Por «backstopping», o autor da denúncia refere-se à equipa de apoio no seu gabinete principal nos Países Baixos.

(3) A carta da Delegação de 10 de dezembro de 1999 indicava que o relatório inicial devia ser apresentado 60 dias após a assinatura do contrato.

(4) A este respeito, a Comissão juntou o anexo D das condições especiais, intitulado «Quadro de taxas e despesas (proposta financeira do autor da denúncia)».

(5) O Provedor de Justiça observa que o queixoso apenas se referiu implicitamente ao princípio da confiança legítima, afirmando que tinha seguido o procedimento durante três anos e meio e que tinha sido sempre reembolsado pela Comissão.

(6) Ver Relatório Anual de 1997, p. 22.



(7) Ver nota de rodapé 2.

(8) A carta de contrato foi assinada pelo queixoso em 30 de agosto de 1999 e pela OMSAR em 30 de setembro de 1999 e contém igualmente o aval (não publicado) pelo Chefe de Delegação.

(9) A proposta financeira data de 12 de novembro de 1998.

(10) A repartição dos preços menciona três rubricas, a saber: i) honorários, ii) despesas diretas e iii) despesas reembolsáveis.

(11) A proposta técnica data de 17 de novembro de 1998.

(12) V. acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 14 de março de 1998, *Embassy Limousines/Parlamento* (T-203/96, Colet., p. II-4239, n.º 74 e jurisprudência aí referida).

(13) A indicação «Objeto» nessa carta referia-se ao « *Quadro para as Intervenções Futuras (FFAI) Global Work Plan* ».

(14) A OMSAR assinou a adenda ao contrato em 19 de setembro de 2002 e a queixosa assinou-a em 30 de setembro de 2002. Em 11 de outubro de 2002, o contrato foi aprovado pelo Chefe de Delegação para financiamento pela Comunidade Europeia.

(15) Na sua carta de 19 de março de 2003, a Delegação informou a OMSAR de que os quadros orçamentais apresentados nessa altura se destinavam apenas a ilustrar a questão e não podiam ser objeto de exame, e muito menos de aprovação.

(16) Por «decisão», a Comissão referia-se, de facto, à proposta do Provedor de Justiça para uma solução amigável.

(17) O montante foi calculado com base no documento anexo 1, alínea b), do parecer da Comissão de 20 de julho de 2006 (" Ficha de *presenças: Setembro/outubro de 1999* ").

(18) A resposta da Comissão contém um quadro pormenorizado relativo a este cálculo.

(19) A resposta da Comissão contém um quadro pormenorizado relativo a este cálculo.