Provedor de Justiça Europeu

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 do Provedor de Justiça Europeu que encerra o seu inquérito sobre a queixa 3249/2008/(BEH)KM contra a Comissão Europeia

Decisão
Caso 3249/2008/(BEH)KM - **Aberto em** 22/12/2008 - **Decisão de** 22/11/2010

Uma associação alemã organizou uma exposição sobre 28 regiões europeias entre Bordéus e Kiev e recebeu financiamento da Comissão no âmbito de um programa relacionado com o alargamento de 2004. Em 2005, solicitou uma alteração do orçamento, uma vez que a sua exposição foi mostrada em mais cidades do que o inicialmente previsto. O orçamento pode ser alterado de duas formas: por alteração formal da convenção de subvenção ou, se as reafetações entre rubricas orçamentais não excederem 10 %, informando a Comissão por escrito.

Um funcionário da Comissão aceitou as alterações propostas. No entanto, quando o autor da denúncia solicitou o pagamento do saldo, a Comissão calculou-o em 52 035 EUR em vez dos 62 556 EUR reclamados. O autor da denúncia opôs-se, observando que tal parecia basear-se no antigo orçamento.

A Comissão explicou que só tinha aceitado alterações até 10 % por rubrica orçamental, uma vez que não tinha havido uma alteração formal do orçamento. Quando o queixoso recordou que o orçamento alterado tinha sido por si aprovado em 2005, a Comissão aceitou esse novo orçamento e pagou mais 4 495 EUR. No entanto, recusou-se a aceitar quaisquer novas reafetações efetuadas pelo autor da denúncia, uma vez que essas reafetações não lhe tinham sido devidamente notificadas.

O queixoso dirigiu-se ao Provedor de Justiça, alegando que a Comissão tinha indevidamente reduzido o pagamento final em 6 396 EUR.

O Provedor de Justiça observou que as alterações aceites pela Comissão em 2005 também incluíam uma reafetação superior a 10 % de uma rubrica orçamental e que a Comissão não

tinha insistido na necessidade de uma alteração formal. Observou igualmente que a Comissão tinha aceitado reafetações não superiores a 10 % das rubricas orçamentais, mesmo nos casos em que não tinha sido devidamente notificada antes da sua execução. O Provedor de Justiça não compreendeu de que modo um requisito que a Comissão se sentia capaz de ignorar quando calculou pela primeira vez o montante relevante poderia subitamente tornar-se de importância decisiva quando calculou o mesmo montante pela segunda vez. Por conseguinte, concluiu que a Comissão não apresentou uma explicação coerente e razoável da forma como tratou o pedido de pagamento do queixoso.

Assim, o Provedor de Justiça apresentou uma proposta de solução amigável, solicitando à Comissão que reconsiderasse o pedido de pagamento do queixoso. A Comissão aceitou esta proposta e pagou ao queixoso os 6 025 EUR pendentes (respeitando assim o montante máximo da contribuição da UE estabelecido na convenção de subvenção), bem como 1 586 EUR em juros.

O Provedor de Justiça congratulou-se com o facto de ter sido alcançada uma solução amigável e por ter encerrado o caso.

Antecedentes da denúncia

1. O queixoso, uma associação alemã, realizou um projeto no âmbito do programa PRINCE financiado pela Comissão, um programa de informação destinado a sensibilizar o público para as principais prioridades políticas da União Europeia, como o euro ou o alargamento. O elemento central do projeto foi uma exposição móvel intitulada «Via Regia — o que somos, somos também através dos outros». Destacou a história e o estatuto atual de 28 regiões europeias ao longo da «Royal Road» de Bordéus a Kiev. Nos termos da convenção de subvenção, a Comissão concordou em contribuir com 71,61 % dos custos num montante máximo de 291 183,06 EUR, ou seja, um máximo de 208 520,27 EUR [1].

2. A convenção de subvenção («convenção») entre o autor da denúncia e a Comissão continha duas disposições nas quais podiam basear-se alterações dos termos da contribuição comunitária:

I) O artigo II.13 das condições gerais anexas ao acordo prevê que as alterações dos termos da contribuição comunitária exigem que as partes assinem uma alteração escrita do acordo.

II) O artigo I.3.4 das condições especiais estabelece que, em derrogação do artigo II.13, as reafetações até 10 % por rubrica orçamental podem ser efetuadas de uma rubrica orçamental para outra, desde que a Comissão seja previamente informada desse facto.

3. O artigo II.13 das condições gerais prevê que um pedido de alteração deve ser apresentado à Comissão pelo menos um mês antes do final do projeto. Além disso, estipula que não são permitidas alterações que ponham em causa a decisão da Comunidade de conceder

financiamento ao projeto em causa ou que não estejam em conformidade com o dever de tratar os candidatos de forma equitativa. O artigo I.3.4 estabelece que as reafetações pertinentes não devem resultar em que o montante global dos custos exceda o montante máximo previsto no Acordo.

4. Em 25 de agosto de 2005, o queixoso solicitou uma alteração do orçamento nos termos do artigo II.13. Segundo o autor da denúncia, esta alteração era necessária devido ao êxito inesperado da exposição acima referida, que foi apresentada em 50 locais em vez dos cinco inicialmente previstos.

5. Em 26 de setembro de 2005, o queixoso reiterou o seu pedido de alteração orçamental. Informou igualmente a Comissão de que certos ajustamentos das despesas incorridas no âmbito da visita de exposição em curso teriam de ser efetuados numa fase posterior. Espera poder concluir o projeto com êxito com base nas alterações introduzidas nas rubricas orçamentais, em conformidade com o artigo I.3.4 das condições especiais [2] . Na sua resposta de 24 de outubro de 2005, o Sr. A., chefe adjunto da Unidade B.3 da Direção-Geral do Alargamento da Comissão (DG Alargamento), que era o gestor operacional responsável pelo acordo, concordou com as alterações do plano orçamental apresentado pelo queixoso. A Comissão observou que estas alterações não afetaram o montante global dos custos previstos no Acordo e enumerou as alterações para cada rubrica orçamental.

6. Em 10 de julho de 2006, o autor da denúncia apresentou um pedido de pagamento do montante que ainda lhe era devido, ou seja, 62 556,00 EUR [3]. Em 12 de dezembro de 2006, B., funcionário da Unidade de Execução Financeira E.3 da DG Alargamento, informou o queixoso de que receberia 52 035,24 EUR. B. sugeriu que o queixoso pudesse recorrer a outro funcionário, o Sr. O pagamento do montante aceite, ou seja, 52 035,24 EUR, foi efetuado em 15 de dezembro de 2006.

7. Por carta de 18 de janeiro de 2007, o autor da denúncia alegou que a Comissão tinha concordado com um orçamento retificativo, mas baseava os seus cálculos no orçamento inicial. Por conseguinte, convidou a Comissão a rever a sua posição e a pagar os restantes 10 520,76 EUR. O autor da denúncia perguntou igualmente à Comissão como solicitar juros devido a atrasos de pagamento.

8. Em 6 de fevereiro de 2007, D., Chefe da Unidade E.3 da DG Alargamento, respondeu aceitando o pedido de juros do autor da denúncia, embora apenas em relação ao montante que a Comissão tinha aceite (5 035,24 EUR). No que diz respeito ao pedido do autor da denúncia no sentido de reexaminar a alegação, o Sr. D. explicou que o artigo I.3.4 das Condições Especiais previa a possibilidade de reafetar as despesas entre rubricas orçamentais até 10 % do montante inicial por rubrica orçamental. D. sublinhou que uma reafetação superior a 10 % por rubrica orçamental só era possível depois de ter sido acordada uma alteração formal entre as partes contratantes. No caso em apreço, tal alteração não tinha sido acordada na opinião de D.. Por conseguinte, a Comissão teve de rejeitar quaisquer alterações que ultrapassassem o limiar de 10 %. O Sr. D. acrescentou que o queixoso deveria contactar o Sr. B. caso tivesse quaisquer perguntas ou comentários.

9. Em 18 de fevereiro de 2007, o queixoso chamou a atenção de D. para o facto de ter apresentado um pedido de alteração e de, em 24 de outubro de 2005, o Sr. A. a ter aprovado.

10. Em 29 de março de 2007, B. informou o queixoso de que a Comissão tinha decidido pagar-lhe um montante adicional de 4 495,26 EUR. Declarou que a Comissão considerava que não era obrigada a pagar a totalidade do montante reclamado devido a «pré-informação em falta sobre o excedente orçamental (ver artigo I.3.4)». B. considerou ainda que o autor da denúncia não tinha direito a quaisquer juros de mora, uma vez que a suspensão de 85 dias se devia ao facto de o autor da denúncia ter alterado os números de conta sem informar a Comissão. O queixoso foi aconselhado a recorrer ao Sr. C. caso tivesse quaisquer perguntas ou comentários.

11. Em 23 de abril de 2007, o autor da denúncia salientou que, tanto quanto é do seu conhecimento, quando solicitou uma alteração à convenção, também invocou o artigo I.3.4 das condições especiais. Em 14 de maio de 2007, B. respondeu que não havia elementos que demonstrassem que, após o novo orçamento ter sido acordado, o queixoso informou a Comissão de que haveria um excesso de uma rubrica orçamental antes de tal alteração ser efetuada. O funcionário afirmou ainda que a Unidade Financeira não podia fazer mais nada pelo queixoso. No entanto, aconselhou-o a discutir o assunto com a Unidade Operacional, a fim de verificar se aceitaria o excesso como despesas elegíveis. B. aconselhou o queixoso a dirigir-se a F. a este respeito.

12. A queixosa telefonou ao Sr. F. em 23 de maio de 2007 e foi instruído a dirigir-se a E. E. posteriormente informou a queixosa de que tinha deixado a unidade e sugeriu que a queixosa se dirigisse a G. No entanto, numa conversa telefónica com a queixosa em 29 de maio de 2007, a Sra. G., Chefe da Unidade de Comunicações da DG Alargamento, declarou que não podia tratar do assunto. Assim, remeteu o queixoso para o Sr. B., na Unidade Financeira. No entanto, numa mensagem de correio eletrónico de 7 de junho de 2007, o Sr. B. reiterou que não havia mais nada que a Unidade Financeira pudesse fazer pelo queixoso e que deveria dirigir-se à Chefe da Unidade Operacional, Sra. G. explicou que, se esta unidade concordasse por escrito em considerar o excesso de despesas como despesas elegíveis, a Unidade Financeira poderia ter motivos para reconsiderar a sua posição.

13. Nesta mensagem de correio eletrónico de 7 de junho de 2007, o Sr. B. explicou igualmente a abordagem seguida pela Comissão nesta matéria. Inicialmente, interpretou a carta do queixoso que solicitava uma alteração do orçamento como a informação necessária para reafetar montantes não superiores a 10 % por rubrica orçamental entre diferentes rubricas orçamentais ao abrigo do artigo I.3.4 das Condições Especiais. Por conseguinte, apenas aceitou alterações até 10 % para cada rubrica orçamental, uma vez que, em seu entender, não tinha havido qualquer alteração formal do orçamento em conformidade com o artigo II.13 das condições gerais. Posteriormente, porém, quando o queixoso se opôs a esta interpretação e chamou a atenção da Comissão para a carta enviada pelo Sr. A., verificou-se que A. também tinha aceitado alterações que ultrapassavam os 10 % por rubrica orçamental. B. observou que a Comissão decidiu tratar esta carta como *uma «alteração válida do contrato* » e considerou

que o orçamento, tal como estabelecido nessa carta, se tornou o « *novo orçamento* ».

14. B. salientou, no entanto, que as despesas que acabaram por ser declaradas pelo queixoso diferiam deste « *novo orçamento* ». De acordo com o artigo I.3.4 das condições especiais, as diferenças até 10 % por rubrica orçamental só são permitidas se a Comissão tiver sido previamente informada. No entanto, uma vez que a Comissão não dispunha de provas de que o queixoso a informasse antecipadamente, só podia aceitar despesas até aos montantes previstos no novo orçamento. O funcionário explicou ainda que não bastava que um beneficiário mencionasse simplesmente que poderia ter de efetuar transferências entre rubricas orçamentais. Em vez disso, era necessário fornecer números claros para as transferências e rubricas orçamentais em causa.

15. Em 20 de junho de 2007, G., que tinha sido contactada pela queixosa, declarou, por correio eletrónico interno enviado a B. e a outros, que não tinha tempo para tratar deste assunto e, por conseguinte, solicitou um parecer à Unidade Financeira. G. afirmou que, se B. considerasse que se tratava de um « *caso bastante clássico* », e que o pedido de pagamento adicional poderia ser satisfeito « *sem correr um grande risco* », então deviam aguardar o regresso de E., que estava de férias na altura, antes de tomar uma decisão. Se, por outro lado, o Sr. B. desaconselhar este pagamento, o queixoso deve ser informado prontamente e o processo deve ser arquivado. A mensagem de correio eletrónico da Sra. G. de 20 de junho de 2007 foi igualmente enviada ao queixoso, presumivelmente por engano.

16. Em 10 de setembro de 2007, mais um funcionário, H., explicou ao queixoso que a Comissão não podia pagar mais do que o previsto no (novo) orçamento. De acordo com o plano financeiro inicial, a rubrica orçamental A6 ascendeu a 163 470 EUR. De acordo com o novo orçamento, ele ascendia a 171 906,40 EUR. No entanto, no último pedido de pagamento do autor da denúncia, esta rubrica ascendia a 180 254,04 EUR [4], valor superior ao acordado.

17. De acordo com H., o queixoso aplicou a regra dos 10 % do artigo I.3.4 no momento em que solicitou uma alteração ao orçamento. A Comissão aceitou estas alterações e efetuou o seu pagamento em conformidade. No entanto, a Comissão não pôde aceitar quaisquer outras alegações, uma vez que tal implicaria uma alteração retroativa que não era possível. H. sublinhou que o queixoso não podia invocar o artigo I.3.4 duas vezes. No que diz respeito à questão dos juros de mora, H. afirmou que estes só seriam pagos em relação aos montantes efetivamente pagos e recordou à queixosa que dispunha de dois meses para apresentar um pedido a este respeito. Convidou o queixoso a dirigir-se ao seu chefe de unidade (D.), caso não estivesse satisfeito com esta resposta.

18. Em 17 de setembro de 2007, o autor da denúncia declarou não compreender por que razão a Comissão não distinguia entre a alteração formal do orçamento e a invocação do artigo I.3.4, mas considerou, pelo contrário, que, ou seja, o queixoso, tinha invocado esta última disposição duas vezes. Numa mensagem de correio eletrónico de 1 de outubro de 2007, enviada por D., a Comissão indicou que a sua posição, expressa em correspondência prévia, se mantinha inalterada.

Objeto do inquérito

19. Neste contexto, o queixoso recorreu ao Provedor de Justiça e apresentou as seguintes alegações:

1) Contrariamente à convenção, a Comissão reduziu o pagamento final relativo ao projeto em 6 396,19 EUR. Em especial, não fundamentou a sua decisão de não aceitar que o queixoso invocasse o artigo I.3.4 das condições especiais, que tinha anteriormente aceite por escrito.

2) A Comissão não conseguiu corresponder adequadamente com o queixoso ao indicar repetidamente diferentes pessoas de contacto que lhe forneceram informações contraditórias.

20. O autor da denúncia alegou que a Comissão devia pagar-lhe o montante em dívida de 6 396,19 EUR, acrescido de juros.

O inquérito

21. A denúncia foi apresentada em 19 de dezembro de 2008. Em 22 de dezembro de 2008, o Provedor de Justiça abriu um inquérito e solicitou à Comissão um parecer sobre o mesmo.

22. A Comissão enviou o seu parecer em 4 de maio de 2009. Em 12 de maio de 2009, o parecer da Comissão foi transmitido ao autor da denúncia para observações. Não foram recebidas observações do autor da denúncia.

23. Em 12 de março de 2010, o Provedor de Justiça apresentou uma proposta de solução amigável. A Comissão respondeu a esta proposta em 23 de julho de 2010. A resposta da Comissão foi transmitida ao autor da denúncia para observações, que apresentou em 5 de agosto de 2010.

Análise e conclusões do Provedor de Justiça

A. Alegada redução indevida do pagamento final, alegada falta de fundamentação e pedido conexo

Argumentos apresentados ao Provedor de Justiça

24. O autor da denúncia alegou que, quando se apercebeu de que alguns elementos do projeto exigiriam mais fundos do que inicialmente previsto, apresentou um pedido fundamentado de alteração da convenção ao funcionário competente da Comissão. Fê-lo

dentro dos prazos pertinentes e a Comissão aceitou estas alterações, por escrito, antes do final do projeto. O autor da denúncia alegou que esta aceitação pôs em vigor um novo orçamento.

25. No momento em que apresentou o seu pedido de pagamento final, tinham sido introduzidas novas alterações no novo orçamento. Na sua opinião, estas alterações mantiveram-se abaixo do limiar de 10 % permitido pelo artigo I.3.4 das condições especiais. A queixosa sublinhou que tinha anunciado estas alterações e que pretendia basear-se no artigo I.3.4 das Condições Especiais, em 26 de setembro de 2005, ou seja, em tempo útil para efeitos da referida disposição.

26. O autor da denúncia chamou a atenção para o facto de a Comissão ter inicialmente declarado que aplicou o artigo I.3.4 das Condições Especiais ao avaliar o pedido de pagamento do queixoso. No entanto, quando a Comissão aceitou finalmente que tinha sido acordado um novo orçamento em 2005, distanciou-se desta análise e, em vez disso, concluiu que o autor da denúncia não podia invocar o artigo I.3.4 das condições especiais. Referindo-se à carta da Comissão de 10 de setembro de 2007, o autor da denúncia declarou que não compreendia a razão pela qual a Comissão optou por não separar as duas alterações ao orçamento que foram introduzidas, mas interpretou as duas alterações como tendo por base o artigo I.3.4 das condições especiais.

27. No seu parecer, a Comissão alegou que o autor da denúncia, na sua mensagem de correio eletrónico de 26 de setembro de 2005, se limitou a informá-la da sua intenção de reafetar determinados montantes entre sub-rubricas sem alterar o total das despesas previstas. Esta intenção foi, em princípio, aceite pela Comissão na sua carta de 24 de outubro de 2005. No entanto, esta proposta de alteração nunca foi seguida de um pedido formal de alteração. Por conseguinte, a Comissão nunca alterou formalmente o acordo.

28. Assim, ao examinar o pedido de pagamento final apresentado pelo autor da denúncia em 10 de julho de 2006, foi o orçamento inicial que serviu de base aos seus cálculos. A Comissão alegou, no entanto, que tinha aceitado transferências entre diferentes rubricas orçamentais até 10 % por rubrica, sem insistir na exigência de pré-aviso para essas transferências, tal como previsto no artigo I.3.4 das condições especiais.

29. A Comissão acrescentou que, quando o autor da denúncia chamou a sua atenção para o «novo orçamento», « *decidiu ex gratia aplicar o novo orçamento proposto* », tendo assim analisado novamente a situação. No entanto, no âmbito desta nova análise, aplicou igualmente a regra enunciada no artigo I.3.4 das Condições Especiais, a saber, que o queixoso deve informar previamente a Comissão de quaisquer transferências entre rubricas orçamentais efetuadas em conformidade com essa disposição. A Comissão alegou que, entre 24 de outubro de 2005 e 10 de julho de 2006 (quando o autor da denúncia enviou o pedido de pagamento final), o autor da denúncia não a informou de tais transferências. Por conseguinte, o autor da denúncia não podia invocar o artigo I.3.4 das Condições Especiais para justificar estas alterações. Por conseguinte, a Comissão aplicou os valores indicados no «novo» orçamento sem permitir qualquer nova alteração e, por conseguinte, pagou ao autor da denúncia um montante adicional de 4 495,26 EUR.

30. A Comissão alegou que tratava a carta de 24 de outubro de 2005 como uma alteração ao acordo e que, por conseguinte, « *exercia a mesma flexibilidade que era legalmente aceitável* ». Na sua opinião, « *não havia mais margem de manobra* ».

31. Em relação ao pedido de juros de mora apresentado pelo autor da denúncia, a Comissão reconheceu inicialmente a alegação do autor da denúncia, embora apenas em relação ao montante considerado devido ao autor da denúncia, ou seja, 52 035,24 EUR. No entanto, verificou-se que o autor da denúncia tinha encerrado a conta bancária mencionada no Acordo, mas só informou a Comissão desse facto em 14 de setembro de 2006 [5] . Por conseguinte, o pagamento foi suspenso. Verificou-se, assim, que o autor da denúncia não tinha direito a receber juros de mora.

32. A Comissão acrescentou, no entanto, que tinha reexaminado este ponto aquando da elaboração do seu parecer sobre a presente denúncia e concluiu que o autor da denúncia tinha direito a juros de mora. Recebeu o pedido de pagamento do saldo em 14 de julho de 2006 e efetuou o pagamento final ao autor da denúncia em 15 de dezembro de 2006, o que levou um total de 154 dias. Os prazos máximos de revisão e pagamento foram de 45 dias por categoria e o pagamento foi suspenso por 40 dias, devido à alteração do número de conta do queixoso. Por conseguinte, eram devidos juros de mora durante 24 dias. A Comissão indicou que tinha efetuado um pagamento correspondente.

Avaliação preliminar do Provedor de Justiça que conduziu a uma proposta de solução amigável

Observações introdutórias

33. O presente processo dizia respeito a um litígio relativo às obrigações de pagamento decorrentes de um contrato.

34. O Provedor de Justiça considera que o âmbito da revisão que pode efetuar em casos relativos à interpretação de obrigações contratuais contraídas por uma instituição é necessariamente limitado. Em especial, o Provedor de Justiça considera que não deve procurar determinar se houve um incumprimento contratual por qualquer das partes. 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.

35. Por conseguinte, o Provedor de Justiça considera que, nos processos relativos a litígios contratuais, se justifica limitar os seus inquéritos à análise da questão de saber se a instituição lhe forneceu uma consideração coerente e razoável da base jurídica das suas ações e das razões pelas quais considera que a sua 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 que diz respeito ao pagamento final devido ao abrigo do Acordo

36. No seu parecer, a Comissão afirmou que, num primeiro momento, reembolsou o autor da denúncia com base no orçamento inicial (uma vez que não dispunha de registos de uma alteração do acordo), mas permitia reafetações entre rubricas orçamentais até 10 %. No entanto, após uma análise mais aprofundada, verificou-se que esta descrição não era inteiramente correta. Isto pode ser visto no quadro 1 abaixo, que estabelece: I) os montantes indicados na convenção (o «antigo orçamento»); II) os valores revistos aceites pelo Sr. A. na sua carta de 24 de outubro de 2005 (o «novo orçamento»); III) os custos declarados pelo autor da denúncia em 10 de julho de 2006 («custos reais»); e iv) os valores em que a Comissão baseou os seus cálculos nos montantes devidos na sua carta de 12 de dezembro de 2006 («primeiro cálculo»).

Quadro 1: O primeiro cálculo [6]

Rubrica orçamental

Orçamento antigo

Novo orçamento

Custos reais

1ª **Cálculo**

A1

74 137.70

72 316.92

65 948.46

65 948.46

A2

11 316.00

19 062.00

18 314.36

12 447.60

A3

23 210.00

8 850.00

8 105.83

8 105.83

A4

0.00

0.00

0.00

0.00

A5

0.00

0.00

0.00

0.00

A6

163 470.00

171 906.41

182 654.04

171 906.41

subtotal

10

272 133.70

272 135.33

275 022.69

258 408.30

A7

1 9 049.36

19 049.47

19 083.59

18 088.58

subtotal

291 183.06

291 184.80

294 106.28

276 496.88

71,61 %

208 516.19

208 517.44

210 609.51

197 999.42

pré-financiamento

145 964.18

145 964.18

145 64.18

145 964.18

Total

62 552.01

62 553.26

64 645.33

52 035.24

37. Os valores acima referidos mostram que a Comissão aceitou os custos reais declarados pelo autor da denúncia no que diz respeito às rubricas orçamentais A1 e A3, que não excederam os montantes correspondentes fixados no antigo ou no novo orçamento. O autor da denúncia não alegou quaisquer custos no que diz respeito às rubricas orçamentais A4 e A5. Por conseguinte, estas rubricas orçamentais não tiveram de ser tidas em conta no inquérito. A rubrica orçamental A7 representa os chamados «custos indiretos». Nos termos do artigo I.3.2 das condições gerais, a contribuição da Comissão limitou-se a 7 % do total dos custos elegíveis das rubricas orçamentais A1 a A6. O facto de a Comissão não ter aceitado os montantes totais dos custos declarados pelo autor da denúncia para estas rubricas orçamentais explicava por que razão o montante que calculou a título da rubrica orçamental A7 diferia do apresentado pelo autor da denúncia. No entanto, uma vez que os custos que o autor da denúncia podia alegar à Comissão no âmbito desta rubrica orçamental resultavam diretamente dos custos aceites nas rubricas orçamentais A1 a A6, a questão da rubrica orçamental A7 podia ser inicialmente anulada.

38. No que diz respeito à rubrica orçamental A2, a Comissão aceitou, de facto, custos superiores em 10 % ao previsto no antigo orçamento. No entanto, não utilizou a mesma abordagem no que respeita à rubrica orçamental A6. Se a Comissão tivesse calculado o montante desta rubrica orçamental da mesma forma que o da rubrica orçamental A2, teria de aceitar custos de 179 817,00 EUR. O montante efetivamente aceite pela Comissão a título desta rubrica orçamental (171 906,41 EUR) correspondia, em vez disso, ao valor correspondente indicado no novo orçamento.

39. Com base no cálculo apresentado na sua carta de 12 de dezembro de 2006, a Comissão aceitou um total de 276 496,88 EUR como custos elegíveis. Uma vez que a sua contribuição para esses custos foi fixada pelo acordo em 71,61 %, considerou assim que o autor da denúncia tinha direito a receber um total de 197 999,42 EUR. Subtraindo os 145 964,18 EUR já pagos a título de pré-financiamento, a Comissão calculou que o montante ainda em dívida ascendia a 52 035,24 EUR.

40. O Provedor de Justiça observou que, na sequência das objeções do queixoso, a Comissão

decidiu rever a sua abordagem. Assim, em 29 de março de 2007, decidiu, « *ex gratia* », aceitar o novo orçamento acordado entre o queixoso e o Sr. A. O quadro 2 mostra o resultado deste cálculo. Por uma questão de conveniência, inclui também os valores já apresentados no quadro 1.

Quadro 2: O segundo cálculo [7]

Rubrica orçamental

Orçamento antigo

Novo orçamento

Custos reais

1ª **Cálculo**

Cálculo nd **2**

A1

74 137.70

72 316.92

65 948.46

65 948.46

65 948.46

A2

11 316.00

19 062.00

18 314.36

12 447.60

18 314.36

A3

13

23 210.00

8 850.00

8 105.83

8 105.83

8 105.83

A4

0.00

0.00

0.00

0.00

0.00

A5

0.00

0.00

0.00

0.00

0.00

A6

163 470.00

171 906.41

182 654.04

171 906.41

171 906.41

subtotal

272 133.70

272 135.33

275 022.69

258 408.30

264 275.06

A7

19 049.36

19 049.47

19 083.59

18 088.58

18 499.25

subtotal

291 183.06

291 184.80

294 106.28

276 496.88

282 774.31

71,61 %

208 516.19

208 517.44

210 609.51

197 999.42

202 494.68

pré-financiamento

145 964.18

145 964.18

145 964.18

145 964.18

145 964.18

Total

62 552.01

62 553.26

64 645.33

52 035.24

56 530.50

Já pago

52 035.24

Deixados a pagar

4 495.26

41. Tal como acima referido, o Provedor de Justiça teve de examinar se a Comissão lhe tinha fornecido uma explicação razoável e coerente da base jurídica das suas ações e das razões pelas quais considerava que o seu ponto de vista sobre a posição contratual se justificava.

42. Pelas razões a seguir expostas, o Provedor de Justiça considerou que a Comissão não cumpriu esta norma no caso em apreço.

43. Tal como já referido, a Comissão alegou que, quando A. aceitou os valores apresentados pelo autor da denúncia em 25 de agosto e 26 de setembro de 2005, as alterações introduzidas

se basearam no artigo I.3.4 das Condições Especiais. Tal significaria, no entanto, que as alterações pertinentes não excederam 10 % por rubrica orçamental. Embora esta condição estivesse preenchida para as rubricas orçamentais A1 e A6, tal não foi claramente o caso das rubricas orçamentais A2 (que passaram de 11 316,00 EUR para 19 062,00 EUR) e A3 (que diminuíram de 23 210,00 EUR para 8 850,00 EUR). Por conseguinte, estas alterações só poderiam ter sido baseadas no artigo II.13 das condições gerais. Foi igualmente de notar que o novo orçamento resultou num aumento do montante global máximo dos custos elegíveis previsto no Acordo (de 291 183,06 EUR para 291 184,80 EUR). Embora este aumento fosse muito reduzido, parecia claro que só poderia basear-se no artigo II.13 das condições gerais.

44. Daí resulta que as alterações que resultaram no novo orçamento não se basearam apenas no artigo I.3.4 das condições especiais, mas no artigo I.3.4 e no artigo II.13. O autor da denúncia referiu-se a estas duas disposições nas suas mensagens de correio eletrónico de 25 de agosto e 26 de setembro de 2005.

45. O Provedor de Justiça observou que o presente processo não obrigava a examinar se os requisitos formais estabelecidos no artigo II.13 das Condições Gerais foram respeitados nessa ocasião. Afigura-se verdade que não foi elaborada qualquer alteração formal quando o novo orçamento foi aceite. O Provedor de Justiça observou, no entanto, que o funcionário da Comissão que se ocupava da questão na altura não tinha quaisquer problemas em aceitar o novo orçamento.

46. Não obstante, ao calcular pela primeira vez o montante final devido ao autor da denúncia, a Comissão não teve em conta os valores indicados no novo orçamento, com exceção do montante previsto para a rubrica orçamental A6. O facto de este valor figurar no cálculo da Comissão revelou que os valores indicados no novo orçamento deviam ter sido do conhecimento da Comissão nessa altura. Por conseguinte, o Provedor de Justiça considerou óbvio que a abordagem adotada pela Comissão durante o primeiro cálculo não era coerente com a que adotou aquando da aprovação do novo orçamento. Além disso, nessa fase do processo, o queixoso foi confrontado com pontos de vista contraditórios quanto à base jurídica do novo orçamento apresentado pelos diferentes funcionários da Comissão que contactou.

47. O Provedor de Justiça observou que, ao calcular o montante final devido ao queixoso pela segunda vez, a Comissão tentou corrigir o erro ou erros que tinha cometido anteriormente. Nesta ocasião, a Comissão aceitou efetivamente como pertinentes todos os montantes que já tinha aceite quando aprovou o novo orçamento.

48. No entanto, por ocasião do segundo cálculo, a Comissão considerou que o artigo I.3.4 das condições especiais só poderia ser aplicado se o queixoso tivesse informado previamente a Comissão de quaisquer transferências entre rubricas orçamentais efetuadas em conformidade com esta disposição. A Comissão alegou que tal não tinha sido o caso e que, por conseguinte, a referida disposição não podia ser aplicada.

49. O Provedor de Justiça considerou que a insistência da Comissão no requisito formal de notificação prévia previsto no artigo I.3.4 das Condições Especiais não pode ser criticada

enquanto tal. Contudo, no seu parecer, a Comissão indicou igualmente que, quando calculou pela primeira vez o montante final devido ao autor da denúncia, aceitava transferências entre diferentes rubricas orçamentais até 10 % por rubrica, sem insistir na exigência de pré-aviso para essas transferências prevista no artigo I.3.4 das condições especiais. O Provedor de Justiça não compreendeu de que forma a exigência de que a Comissão, tal como confirmou o seu parecer, se sentisse capaz de ignorar quando calculou pela primeira vez o montante em causa poderia subitamente tornar-se de importância decisiva quando calculou este montante pela segunda vez. Tal como acima referido, se a Comissão tivesse aplicado a abordagem que alega ter adotado para o primeiro cálculo a todas as rubricas orçamentais, teria aceitado custos da rubrica orçamental A6 até 179 817,00 EUR (em vez dos 171 906,41 EUR que aceitou).

50. Por uma questão de exaustividade, o Provedor de Justiça considerou útil abordar um outro argumento mencionado por um dos funcionários que o queixoso contactou. Embora este argumento não tenha sido utilizado pela Comissão no seu parecer, o Provedor de Justiça considerou que a confusão causada pelo tratamento da Comissão seria atenuada se fosse eliminada uma maior clareza sobre esta questão. Recordou que, na sua mensagem de correio eletrónico de 10 de setembro de 2007, H. salientou que o queixoso não podia invocar o artigo I.3.4 duas vezes. A referida disposição não aborda explicitamente esta questão. No entanto, se o artigo I.3.4 permite reafetações até 10 % por rubrica orçamental, afigura-se lógico presumir que o número de reafetações é irrelevante, desde que o montante global reafetado não exceda 10 % do montante inicialmente fixado por rubrica orçamental.

51. Tendo em conta o que precede, o Provedor de Justiça não pôde deixar de concluir que a Comissão não apresentou uma explicação coerente e razoável da forma como tratou o pedido de pagamento do queixoso.

52. O Provedor de Justiça lamentou que a conclusão acima referida tenha sido reforçada pela forma como a Comissão tratou o pedido de interesse do queixoso. Embora o resultado final obtido pela Comissão a este respeito parecesse, na sua maioria (embora não inteiramente), razoável (ver n.º 57 segs. infra), o facto de a Comissão ter alterado por duas vezes a sua opinião sobre a questão de saber se esses juros eram devidos significava que a sua abordagem dificilmente poderia ser considerada coerente.

53. Tendo em conta o que precede, o Provedor de Justiça concluiu, a título preliminar, que a forma como a Comissão calculou o pagamento devido ao queixoso no caso em apreço poderia constituir má administração. Por conseguinte, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 5, do Estatuto do Provedor de Justiça Europeu, apresentou uma proposta de solução amigável, convidando-o a reconsiderar o pedido de pagamento do queixoso.

54. O Provedor de Justiça considerou útil acrescentar que esta proposta se centrava na alegação do queixoso no que respeita à rubrica orçamental A6. Tal como acima referido (ver ponto 38), o Provedor de Justiça considerou que, se a Comissão tivesse aceitado alterações até 10 % por rubrica orçamental em relação à rubrica A6 da mesma forma que em relação às outras rubricas orçamentais, poderia ter aceite custos para esta rubrica orçamental até 179 817,00 EUR (em vez dos 171 906,41 EUR que aceitou). Qualquer alteração feita relativamente

a esta rubrica orçamental teria, obviamente, também tido um pequeno impacto na rubrica orçamental A7.

55. Foi necessário sublinhar que quaisquer reafetações ao abrigo do artigo I.3.4 das Condições Especiais não poderiam ter por efeito aumentar o montante global máximo dos custos que a Comissão aceitou como elegíveis no novo orçamento. O Provedor de Justiça observou que o montante dos custos declarados pelo queixoso parecia exceder ligeiramente este limiar e que a Comissão teria claramente o direito de não ter em conta esses custos excessivos.

56. O Provedor de Justiça recolheu, com base nas informações que lhe foram apresentadas, que o queixoso realizou o projeto com êxito. De facto, o sucesso inesperado da exposição que fazia parte do projeto parece ter sido a principal razão por trás das reafetações do queixoso entre rubricas orçamentais. O Provedor de Justiça considerou que o êxito do projeto poderia ser utilmente tido em conta pela Comissão ao decidir sobre a forma de lidar com a sua proposta de solução amigável.

No que diz respeito aos juros de mora

57. O Provedor de Justiça observou que tinham decorrido 154 dias entre 14 de julho de 2006, data em que a Comissão recebeu o pedido de pagamento do queixoso, e 15 de dezembro de 2006, altura em que a Comissão efetuou um pagamento de 52 035,24 EUR. A Comissão indicou que dispunha de 45 dias para rever o pedido de pagamento e de 45 dias para efetuar o pagamento. Por conseguinte, estes 90 dias não devem ser tidos em conta. Tal parece estar em conformidade com as disposições do Acordo.

58. A Comissão alegou ainda que um atraso de 40 dias se devia ao facto de o autor da denúncia ter alterado os números das contas. Por conseguinte, sublinhou que este período também não deveria ser tido em conta. Consequentemente, verificou-se um atraso efetivo de 24 dias, pelo qual eram devidos juros e que tinha pago devidamente.

59. Dos documentos apresentados ao Provedor de Justiça, verificou-se que o queixoso alterou efetivamente as contas bancárias sem informar a Comissão. A Comissão não pode ser responsabilizada por qualquer atraso no seu pagamento devido a problemas causados pelo autor da denúncia. Não existiam provas claras de que o atraso causado pelo autor da denúncia fosse, de facto, de 40 dias. No entanto, o autor da denúncia não contestou as explicações da Comissão relativas a este aspeto do processo. Por conseguinte, o Provedor de Justiça considerou que o seu exame deveria basear-se nas informações incontestáveis fornecidas pela Comissão. Com base nestas informações, o atraso relativamente ao qual eram devidos juros ascendia, de facto, a 24 dias.

60. Por conseguinte, o Provedor de Justiça chegou à conclusão de que não houve má administração no que respeita ao cálculo, pela Comissão, dos juros de mora sobre o montante de 52 035,24 EUR.

61. No entanto, a situação era diferente no que diz respeito ao pagamento adicional de 4 495,26 EUR efetuado em 29 de março de 2007. Tal como foi acima demonstrado, a Comissão procedeu a este pagamento com vista a corrigir o erro, ou erros, cometidos ao calcular pela primeira vez o montante devido ao autor da denúncia. Por conseguinte, o Provedor de Justiça não partilhou da opinião da Comissão de que o pagamento adicional constituía um pagamento *ex gratia* . Se a Comissão tivesse, como deveria ter feito, respeitado o novo orçamento quando calculou pela primeira vez o montante devido ao autor da denúncia, o autor da denúncia deveria ter recebido o pagamento adicional ao mesmo tempo que foi efetuado o pagamento de 52 035,24 EUR. Assim, seriam igualmente devidos juros de mora no que respeita ao pagamento complementar de 4 495,26 EUR. No que diz respeito a este pagamento adicional, teriam sido vencidos juros adicionais entre 15 de dezembro de 2006 e 29 de março de 2007.

62. O Provedor de Justiça observou, no entanto, que o montante dos juros daí resultante seria relativamente pequeno. Considerou que este aspeto do processo já não teria de ser prosseguido se a Comissão aceitasse a sua proposta de solução amigável.

Os argumentos apresentados ao Provedor de Justiça após a sua proposta de solução amigável

63. Na sua resposta à proposta de solução amigável, a Comissão informou o Provedor de Justiça de que aceitava a sua proposta. Por conseguinte, decidiu aceitar os custos declarados pelo autor da denúncia no seu relatório final apresentado em 14 de julho de 2006, até ao montante máximo previsto na convenção de subvenção, ou seja, um montante de 6 025,59 EUR. Além disso, a Comissão aceitou que o seu segundo pagamento (feito em 29 de março de 2007), bem como o terceiro (que efetuou em resposta à proposta de solução amigável do Provedor de Justiça), eram devidos ao mesmo tempo que o primeiro pagamento, pelo que eram devidos juros de mora, tal como solicitado pelo queixoso.

64. O queixoso informou o Provedor de Justiça de que tinha recebido dois pagamentos de 6 025,59 EUR e 1 568,47 EUR, respetivamente, e agradeceu ao Provedor de Justiça a sua assistência nesta matéria.

Avaliação do Provedor de Justiça após a sua proposta de solução amigável

65. À luz das observações das partes, o Provedor de Justiça conclui que foi encontrada uma solução amigável. O Provedor de Justiça congratula-se com a disponibilidade da Comissão para proceder a uma análise aprofundada da questão e com a sua aceitação da sua proposta de solução amigável.

B. Alegação de não correspondência com o autor da

denúncia de forma adequada e coerente

Argumentos apresentados ao Provedor de Justiça

66. O autor da denúncia alegou que, ao longo dos cinco meses que comunicou à Comissão com vista a resolver o desacordo sobre o montante final a pagar, foi dirigido a sete pessoas de contacto diferentes em diferentes unidades. Alguns dos funcionários em causa não estavam familiarizados com a questão e alguns forneceram informações ou conselhos que contradiziam as declarações anteriormente feitas.

67. No seu parecer, a Comissão recordou que o serviço responsável pelas questões relacionadas com o Acordo era a DG Alargamento. A Comissão alegou que as informações prestadas ao autor da denúncia refletiam a posição da Comissão no momento relevante e nada tinham a ver com o funcionário individual que forneceu essas informações.

Avaliação do Provedor de Justiça

68. O Provedor de Justiça considerou óbvio que uma administração deveria prestar aconselhamento claro e coerente aos cidadãos.

69. No caso em apreço, tal não era manifestamente o caso. Uma vez que a falta de coerência da posição da Comissão foi discutida acima, não é necessário aprofundar esta questão.

70. O Provedor de Justiça considera, no entanto, que este aspeto do processo é de importância secundária para o queixoso. Dado que a Comissão aceitou a sua proposta de solução amigável, considera que este aspeto do processo já não tem de ser prosseguido.

C. Conclusões

Com base no seu inquérito sobre esta queixa, o Provedor de Justiça encerra-a com a seguinte conclusão:

Uma solução amigável foi alcançada neste caso.

O queixoso e a Comissão serão informados desta decisão.

P. Nikiforos Diamandouros

Feito em Estrasburgo, em 22 de novembro de 2010

[1] Em conformidade com o artigo I.3.2 das condições especiais anexas ao Acordo. Na verdade, 71,61 % de 291,183.06 é 208 516.19.

[2] No alemão original: «Da es in der gegenwärtigen Ausstellungstournee zu akuten Änderungen von Ausgaben kommen muss, Werden wir mit den GEÄNDERTEN Kostenstellen im Rahmen des Artikels I.3.4 das Projekt erfolgreich abschließen können.»

[3] A Comissão já tinha efetuado alguns pagamentos para pré-financiar o projeto antes da sua conclusão.

[4] Este número foi baseado em cálculos feitos por H., que parece ter cometido um erro tipográfico. O montante reclamado pelo autor da denúncia elevava-se, de facto, a 182 654,04 EUR.

[5] O parecer da Comissão refere-se erradamente a esta carta como tendo sido enviada em 14 de setembro de 2007.

[6] Montantes em euros.

[7] Montantes em euros.