ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção)

18 de Junho de 2010 *

No processo T-549/08,

Grão-Ducado do Luxemburgo, representado por M. Fisch, na qualidade de agente, assistida por P. Kinsch, advogado,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por A. Steiblytė e B. Conte, na qualidade de agentes,

recorrida,

* Língua do processo: francês.

que tem por objecto um pedido de anulação da Decisão C (2008) 5383 da Comissão, de 24 de Setembro de 2008, relativa à suspensão dos pagamentos intermédios do Fundo Social Europeu (FSE) no documento único de programação para as intervenções estruturais comunitárias do objectivo n.º 3 no Luxemburgo, e da Decisão C (2008) 5730 da Comissão, de 6 de Outubro de 2008, relativa à suspensão dos pagamentos intermédios do programa de iniciativa comunitária de luta contra as discriminações e desigualdades relacionadas com o mercado do trabalho (EQUAL) no Luxemburgo,

O TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção),

composto por: M. E. Martins Ribeiro, presidente, S. Papasavvas e N. Wahl (relator), juízes,

secretário: T. Weiler, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 4 de Março de 2010,

profere o presente

Acórdão

Quadro jurídico

1 O artigo 147.º, primeiro parágrafo, CE confia à Comissão das Comunidades Europeias a administração do Fundo Social Europeu (FSE) instituído pelo artigo 146.º CE. O FSE, em conformidade com o artigo 159.º, primeiro parágrafo, CE, um dos fundos com finalidade estrutural.

2 O quadro jurídico que regula os fundos com finalidade estrutural, designadamente os objectivos, a organização, o funcionamento e a execução das intervenções, bem como a missão e as competências da Comissão e dos Estados-Membros na matéria, é determinado, no essencial, no que respeita ao período de programação 2000-2006, pertinente no caso vertente, pelo Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999, que estabelece disposições gerais sobre os Fundos estruturais (JO L 161, p. 1).

3 Em conformidade com o artigo 9.º, alínea n), do referido regulamento, uma «autoridade de gestão» é qualquer autoridade ou organismo público ou privado nacional, regional ou local designado pelo Estado-Membro, ou o Estado-Membro quando exercer essa função, para gerir uma intervenção no âmbito do regulamento. O artigo 9.º, alínea o), deste regulamento define, por seu turno, a «autoridade de pagamento»

como «um ou vários organismos ou autoridades nacionais, regionais ou locais designados por um Estado-Membro para elaborar e apresentar os pedidos de pagamento e receber os pagamentos da Comissão».

4 O artigo 34.º, n.º 1, alínea f), do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 prevê, designadamente, que a autoridade de gestão é responsável pela regularidade das operações financiadas a título da intervenção, designadamente pela aplicação de medidas de controlo interno compatíveis com os princípios de boa gestão financeira.

5 O artigo 38.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 dispõe:

«1. Sem prejuízo da responsabilidade da Comissão na execução do orçamento geral das Comunidades Europeias, os Estados-Membros serão os primeiros responsáveis pelo controlo financeiro das intervenções. Para o efeito, tomarão nomeadamente as seguintes medidas:

a) Verificarão se foram criados sistemas de gestão e de controlo e se estes são aplicados de modo a assegurar uma utilização eficaz e correcta dos fundos comunitários;

b) Comunicarão à Comissão a descrição desses sistemas;

c) Assegurar-se-ão de que as intervenções são geridas segundo o conjunto da regulamentação comunitária aplicável e de que os fundos postos à sua disposição são utilizados segundo os princípios de boa gestão financeira;

d) Certificarão que as declarações de despesas apresentadas à Comissão são exactas e assegurar-se-ão de que procedem de sistemas de contabilidade baseados em documentos de prova passíveis de verificação;

e) Prevenirão, detectarão e corrigirão as irregularidades e comunicá-las-ão à Comissão, segundo a regulamentação em vigor, mantendo-a informada da evolução dos processos administrativos e judiciais;

f) Apresentarão à Comissão, aquando do encerramento de cada intervenção, uma declaração emitida por uma pessoa ou um serviço funcionalmente independente da autoridade de gestão designada. Essa declaração fará uma síntese das conclusões dos controlos efectuados nos anos anteriores e pronunciar-se-á sobre a validade do pedido de pagamento do saldo, bem como sobre a legalidade e a regularidade das operações abrangidas pelo certificado final de despesas. Os Estados-Membros farão acompanhar o certificado do seu parecer, se o considerarem necessário;

g) Cooperarão com a Comissão para assegurar uma utilização dos fundos comunitários segundo o princípio de boa gestão financeira;

h) Recuperarão os fundos perdidos na sequência de uma irregularidade verificada, aplicando, se for caso disso, juros de mora.

2. A Comissão, na sua qualidade de responsável pela execução do orçamento geral das Comunidades Europeias, certificar-se-á da existência e do bom funcionamento nos Estados-Membros de sistemas de gestão e de controlo, por forma a que os fundos comunitários sejam eficaz e correctamente utilizados.

Para o efeito, e sem prejuízo dos controlos efectuados pelos Estados-Membros de acordo com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas nacionais, os funcionários ou agentes da Comissão podem, segundo os acordos feitos com os Estados-Membros no âmbito da cooperação a que se refere o n.º 3, efectuar controlos *in loco*, nomeadamente por amostragem, das operações financiadas pelos Fundos e dos sistemas de gestão e de controlo, com um pré-aviso mínimo de um dia útil. A Comissão informará o Estado-Membro em causa, por forma a obter todo o apoio necessário. Podem participar nestes controlos funcionários ou agentes desse Estado-Membro.

A Comissão pode solicitar ao Estado-Membro em causa que efectue um controlo *in loco* para verificar a regularidade de uma ou várias operações. Podem participar nesses controlos funcionários ou agentes da Comissão.

3. Com base em acordos administrativos bilaterais, a Comissão e os Estados-Membros cooperarão para coordenar os programas, a metodologia e a aplicação dos controlos, a fim de maximizar o efeito útil dos controlos efectuados e procederão imediatamente ao intercâmbio dos respectivos resultados.

Pelo menos uma vez por ano, e de qualquer modo antes do exame anual previsto no n.º 2 do artigo 34.º, deverão ser analisados e avaliados os seguintes aspectos:

a) Resultados dos controlos efectuados pelo Estado-Membro e pela Comissão;

b) Eventuais observações de outros órgãos ou instituições de controlo nacionais ou comunitários;

c) Impacto financeiro das irregularidades verificadas, medidas já tomadas ou ainda necessárias para as corrigir e, se for caso disso, alterações dos sistemas de gestão e de controlo.

4. Após essa análise e essa avaliação e sem prejuízo das medidas a tomar imediatamente pelo Estado-Membro ao abrigo do presente artigo e do artigo 39.º, a Comissão pode formular observações, nomeadamente quanto ao impacto financeiro das irregularidades eventualmente verificadas. Essas observações serão comunicadas ao Estado-Membro e à autoridade de gestão da intervenção em causa. Se for caso disso, as observações serão acompanhadas de pedidos de medidas correctivas, destinadas a obviar às insuficiências de gestão e a corrigir as irregularidades detectadas que ainda não tiverem sido corrigidas. O Estado-Membro tem a possibilidade de comentar as observações.

Sempre que, na sequência ou na falta de comentários de um Estado-Membro, a Comissão adoptar conclusões, o Estado-Membro tomará, no prazo fixado, as medidas necessárias para dar seguimento aos pedidos da Comissão e informá-la-á dessas medidas.

5. Sem prejuízo do disposto no presente artigo, a Comissão após verificação cabal, pode suspender a totalidade ou parte de um pagamento intermédio, se verificar nas despesas em questão uma irregularidade grave que não foi corrigida e que se impõe uma acção imediata. A Comissão informará o Estado-Membro em causa das medidas tomadas e das suas razões. Se, decorridos cinco meses, as razões que justificaram a suspensão subsistirem, ou o Estado-Membro em causa não tiver comunicado à Comissão as medidas tomadas para corrigir a irregularidade grave, é aplicável o artigo 39.

6. Salvo disposição em contrário dos acordos administrativos bilaterais, durante um período de três anos subsequente ao pagamento pela Comissão do saldo relativo a uma intervenção, as autoridades responsáveis devem conservar (na forma de

documentos originais ou de cópias autenticadas, em suportes de dados vulgarmente aceites) todos os elementos comprovativos relativos às despesas e aos controlos referentes à intervenção em causa. Esse prazo será suspenso quer em caso de procedimentos judiciais, quer mediante pedido fundamentado da Comissão.»

6 O artigo 39.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, intitulado «Correcções financeiras», tem a seguinte redacção:

«1. Os Estados-Membros são os primeiros responsáveis pela investigação das irregularidades, e pela actuação em caso de uma alteração importante que afecte a natureza ou as condições de execução ou de controlo de uma intervenção, bem como por efectuar as correcções financeiras necessárias.

Os Estados-Membros efectuarão as correcções financeiras necessárias em relação à irregularidade individual ou sistémica em questão. Estas consistirão numa supressão total ou parcial da participação comunitária. Os fundos comunitários assim libertados podem ser reafectados pelo Estado-Membro à intervenção em causa, na observância das regras a definir nos termos do n.º 2 do artigo 53.º

2. Se, após ter procedido às verificações necessárias, a Comissão concluir que:

[…]

c) Existem insuficiências graves nos sistemas de gestão ou de controlo que possam conduzir a irregularidades de carácter sistémico,

a Comissão suspenderá os pagamentos intermédios em causa e solicitará fundamentadamente ao Estado-Membro que apresente as suas observações e, se for caso disso, proceda às eventuais correcções num prazo determinado.

Se o Estado-Membro contestar as observações da Comissão, esta convidá-lo-á para uma reunião, na qual ambas as partes, num espírito de cooperação assente na parceria, se esforçarão por chegar a acordo quanto às referidas observações e respectivas conclusões.

3. No termo do prazo fixado pela Comissão, na falta de acordo e de correcções do Estado-Membro, a Comissão pode decidir, no prazo de três meses, tendo em conta as eventuais observações do Estado-Membro:

a) Reduzir o pagamento por conta referido no n.º 2 do artigo 32.º;

ou

b) Efectuar as correcções financeiras necessárias, suprimindo total ou parcialmente a participação dos Fundos na intervenção em causa.

Ao fixar o montante de uma correcção, a Comissão atenderá, segundo o princípio da proporcionalidade, à natureza da irregularidade ou da alteração, assim como à importância e às consequências financeiras das falhas verificadas nos sistemas de gestão ou de controlo dos Estados-Membros.

Se não se optar por nenhuma das decisões previstas nas alíneas a) ou b), cessará imediatamente a suspensão dos pagamentos intermédios.

[…]»

7 Em conformidade com o artigo 3.º, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 438/2001 da Comissão, de 2 de Março de 2001, que estabelece as regras de execução do Regulamento n.º 1260/1999 no que respeita aos sistemas de gestão e de controlo das intervenções no quadro dos Fundos estruturais (JO L 63, p. 21), os sistemas de gestão e de controlo das autoridades de gestão e de pagamento e de todos os organismos intermédios, tendo em conta a proporcionalidade em relação ao volume da ajuda administrada, proporcionarão uma definição e atribuição claras e, sempre que necessário para garantir uma boa gestão financeira, uma separação adequada, das funções no âmbito da organização em causa.

8 O artigo 4.º do Regulamento n.º 438/2001 prevê:

«Os sistemas de gestão e de controlo incluirão procedimentos para verificação do fornecimento de bens e serviços co-financiados e da veracidade das despesas objecto de pedidos, bem como garantirão a conformidade com os termos da decisão pertinente da Comissão a título do artigo 28.º do Regulamento […] n.º 1260/1999 e com as regras nacionais e comunitárias aplicáveis relativas, nomeadamente, à elegibilidade

das despesas para o apoio dos Fundos estruturais a título da intervenção em causa, aos contratos públicos, aos auxílios estatais (incluindo as regras sobre a acumulação de auxílios), à protecção do ambiente e à igualdade de oportunidades.

Os procedimentos deverão prever a conservação da documentação relativa às verificações no local de operações individuais. Dos registos constará o trabalho efectuado, os resultados das verificações e as medidas tomadas relativamente a discrepâncias. No caso de verificações físicas ou administrativas não exaustivas, baseadas numa amostra de operações, os registos identificarão as operações seleccionadas e descreverão o método de amostragem adoptado.»

9 Nos termos do artigo 7.º do Regulamento n.º 438/2001:

«1. Os sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros assegurarão uma pista de controlo suficiente.

2. Uma pista de controlo será considerada suficiente quando permita:

a) Reconciliar os montantes totais certificados comunicados à Comissão com os registos de despesas e documentos comprovativos aos diferentes níveis da administração e ao dos beneficiários finais, incluindo, quando estes não forem os últimos destinatários dos fundos, os organismos ou empresas que realizem as operações; e

b) Verificar a atribuição e as transferências dos fundos comunitários e nacionais disponíveis.

Uma descrição indicativa das informações necessárias para uma pista de controlo suficiente figura no anexo I.

[…]»

10 O artigo 9.º do mesmo regulamento, relativo à certificação das despesas, tem a seguinte redacção:

«1. Os certificados das declarações intermédias e finais de despesas referidos nos n.os 3 e 4 do artigo 32.º do Regulamento […] n.º 1260/1999 serão estabelecidos, de acordo com o modelo constante do anexo II, por uma pessoa ou serviço da autoridade de pagamento que seja funcionalmente independente dos serviços que autorizam os pagamentos.

2. Antes da certificação de uma dada declaração de despesas, a autoridade de pagamento assegurar-se-á de que estão reunidas as seguintes condições:

a) A autoridade de gestão e os organismos intermédios respeitaram o disposto no Regulamento […] n.º 1260/1999, nomeadamente o n.º 1, alíneas c) e e), do seu artigo 38.º e os n.os 3 e 4 do seu artigo 32.º, bem como os termos da decisão da Comissão a título do artigo 28.º do mesmo regulamento;

b) A declaração de despesas inclui exclusivamente despesas:

i) que ocorreram efectivamente dentro do período de elegibilidade estabelecido na decisão sob a forma de despesas dos beneficiários finais, com o entendimento dos n.os 1.2, 1.3 e 2 da regra n.º 1 do anexo ao Regulamento (CE) n.º 1685/2000 [da Comissão, de 28 de Julho de 2000, relativo às regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho no que diz respeito à elegibilidade das despesas no âmbito das operações co-financiadas pelos Fundos estruturais (JO L 193, p. 39)], que possam ser justificadas por facturas e respectivos recibos ou outros documentos contabilísticos de valor probatório equivalente,

ii) que foram realizadas no âmbito de operações que foram seleccionadas para financiamento a título da intervenção em causa de acordo com os respectivos critérios e procedimentos de selecção e respeitaram as regras comunitárias durante todo o período no decurso do qual as despesas foram realizadas, e

iii) relativas a medidas para as quais todos os auxílios estatais foram oficialmente aprovados pela Comissão, se for o caso.

3. De modo que a suficiência do sistema de controlo e da pista de controlo possam ser sempre tidas em conta, antes da apresentação da declaração de despesas à Comissão, a autoridade de gestão garantirá que a autoridade de pagamento seja mantida informada dos procedimentos que ela e os organismos intermédios aplicam para:

a) A verificação do efectivo fornecimento de bens e serviços co-financiados e a veracidade das despesas declaradas;

b) A garantia do respeito das regras em vigor; e

c) A manutenção da pista de controlo.

4. Nos casos em que a autoridade de gestão e a autoridade de pagamento seja o mesmo organismo ou a ele pertença, este garantirá que sejam aplicados procedimentos que facultem regras de controlo equivalentes às previstas nos n.os 2 e 3.»

Antecedentes do litígio

11 Em 8 de Agosto de 2000, a Comissão adoptou a Decisão C (2000) 1128, que aprova o documento único de programação para as intervenções estruturais comunitárias do objectivo n.º 3 no Luxemburgo (CCI n.º 1999LU053DO001), que previa um custo total de 93 578 900 euros e um co-financiamento comunitário no montante máximo de 39 452 700 euros. Esta decisão foi alterada pela última vez pela Decisão C (2007) 4256, de 10 de Setembro de 2007, que reduziu o custo total para 83 289 224 euros e o montante máximo da participação financeira do FSE para 35 576 935 euros.

12 Em 22 de Março de 2001, a Comissão adoptou a Decisão C (2001) 42, que aprova o programa de iniciativa comunitária de luta contra as discriminações e desigualdades relacionadas com o mercado do trabalho (EQUAL) no Luxemburgo (CCI n.º 2000LU050PC001), que previa um custo total de 8 800 000 euros e uma participação do FSE de 4 400 000 euros. Esta decisão foi alterada pela última vez pela Decisão

C (2007) 3658, de 24 de Julho de 2007, que reduziu o custo total para 8 707 522 euros e a participação do FSE para 4 353 761 euros.

13 Por carta de 7 de Fevereiro de 2002, as autoridades luxemburguesas transmitiram, em aplicação do artigo 5.º do Regulamento n.º 438/2001, uma descrição dos seus sistemas de gestão e de controlo relativos às duas intervenções objecto das Decisões C (2000) 1128 e C (2001) 42 (a seguir «intervenções em causa»).

14 Entre 8 e 10 de Julho de 2002, os serviços da Comissão efectuaram, em aplicação do artigo 38.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1260/1999, com base na descrição transmitida pela autoridades luxemburguesas, uma missão de auditoria preventiva no quadro do período de programação 2000-2006 para avaliar a implementação dos sistemas de gestão e de controlo.

15 Por carta de 22 de Agosto de 2002, a Comissão enviou o relatório de auditoria final às autoridades luxemburguesas. Nesse relatório, os serviços da Comissão concluíram designadamente, com base num inventário teórico, que os sistemas de gestão e de controlo implementados pelo Grão-Ducado do Luxemburgo ofereciam garantias suficientes de respeito da regulamentação existente e dos critérios geralmente admitidos como sendo de boa gestão.

16 No quadro de uma missão de auditoria realizada em 7 e 8 de Julho de 2003 com vista designadamente a efectuar o inventário dos procedimentos relativos ao encerramento do período de programação 1994-1999, os serviços da Comissão examinaram igualmente os sistemas implementados para o período de programação 2000-2006.

17 Por carta de 4 de Setembro de 2003, o relatório de auditoria relativo a esta missão de controlo foi enviado às autoridades luxemburguesas. Nesse relatório de auditoria,

os serviços da Comissão concluíram que as recomendações contidas no relatório de auditoria precedente tinham sido globalmente seguidas.

18 Entre 14 e 16 de Junho de 2004, a Comissão efectuou uma auditoria que visava os sistemas de gestão e de controlo do programa EQUAL. Por carta de 11 de Fevereiro de 2005, transmitiu o relatório de auditoria relativo a essa missão. Segundo o relatório de auditoria, estes sistemas respondiam aos critérios regulamentares sob reserva dos controlos ditos «dos 5%» ainda não realizados.

19 Entre 11 de Junho e 13 de Julho de 2007, os serviços da Comissão efectuaram várias missões com vista a confirmar, com base numa amostragem aleatória, o nível de fiabilidade dos sistemas de gestão e de controlo implementados no quadro das intervenções em causa. Por carta de 29 de Novembro de 2007, o relatório de auditoria desta missão foi transmitido às autoridades luxemburguesas (a seguir «relatório de auditoria de 29 de Novembro de 2007»). Este relatório dava conta da existência de insuficiências materiais nos sistemas de gestão e de controlo das intervenções em causa, no que respeita à separação das funções da autoridade de gestão e da autoridade de pagamento, às verificações de primeiro nível efectuadas pela autoridade de gestão, à certificação das declarações de despesas pela autoridade de pagamento e à pista de auditoria.

20 Por carta de 16 de Janeiro de 2008, as autoridades luxemburguesas comunicaram as suas observações sobre o relatório de auditoria de 29 de Novembro de 2007.

21 Por carta de 29 de Janeiro de 2008, a Comissão recordou às autoridades luxemburguesas que lhes incumbia restabelecer a boa gestão das intervenções em causa, designadamente em aplicação do princípio da boa gestão financeira e tendo em conta os riscos para o orçamento comunitário.

22 Na reunião anual de 29 de Fevereiro de 2008, a Comissão advertiu as autoridades luxemburguesas de que, em caso de incumprimento da obrigação de restabelecer a boa gestão das intervenções em causa, poderia adoptar uma decisão de suspensão dos pagamentos intermédios.

23 Por carta de 13 de Maio de 2008, a Comissão indicou que mantinha a sua posição e respondeu aos argumentos apresentados pelas autoridades luxemburguesas na carta de 16 de Janeiro de 2008. Afirmou que nenhuma das recomendações do relatório de auditoria de 29 de Novembro de 2007 podia ser «encerrada» com base nos elementos fornecidos. Em conformidade com o disposto no artigo 39.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1260/1999, a Comissão convidou as autoridades luxemburguesas a comunicarem-lhe, no prazo de dois meses a contar da recepção da referida carta, as suas observações bem como a descrição das medidas de correcção destinadas a melhorar o funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo para as intervenções em causa e das correcções financeiras necessárias.

24 Numa reunião em 20 de Maio de 2008 entre representantes da Inspecção-geral de finanças luxemburguesa e os serviços da Comissão, estes últimos descreveram mais pormenorizadamente as razões que sustentavam a sua posição quanto às insuficiências dos sistemas de gestão e de controlo. As autoridades luxemburguesas, por seu turno, indicaram que mantinham a posição que tinham expresso na carta de 16 de Janeiro de 2008. Numa reunião em 17 de Junho de 2008 entre os representantes da autoridade de gestão luxemburguesa e os serviços da Comissão, a autoridade de gestão reiterou igualmente a sua posição.

25 Através da Decisão C (2008) 5383, de 24 de Setembro de 2008, relativa à suspensão dos pagamentos intermédios do FSE no documento único de programação para as intervenções estruturais comunitárias do objectivo n.º 3 no Luxemburgo, e da Decisão C (2008) 5730, de 6 de Outubro de 2008, relativa à suspensão dos pagamentos intermédios do programa de iniciativa comunitária de luta contra as discriminações e desigualdades relacionadas com o mercado do trabalho (EQUAL) no Luxemburgo (a seguir, conjuntamente, «decisões impugnadas»), a Comissão suspendeu os pagamentos intermédios do FSE relativos às intervenções em causa. Concluiu que se verificavam

insuficiências graves nos sistemas de gestão ou de controlo que poderiam conduzir a irregularidades de carácter sistémico na acepção do artigo 39.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento n.º 1260/1999 no que respeita às referidas intervenções.

Tramitação processual e pedidos das partes

26 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 16 de Dezembro de 2008, o Grão-Ducado do Luxemburgo interpôs o presente recurso.

27 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal Geral (Oitava Secção) decidiu iniciar a fase oral do processo.

28 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às perguntas do Tribunal na audiência de 4 de Março de 2010.

29 O Grão-Ducado do Luxemburgo conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular as decisões impugnadas;

— condenar a Comissão nas despesas.

30 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar o recurso inadmissível na parte em que tem por objecto a Decisão C (2008) 5383;

— quanto restante, negar provimento ao recurso;

— condenar o Grão-Ducado do Luxemburgo nas despesas.

Quanto à admissibilidade

Argumentos das partes

31 A Comissão considera que o presente recurso é extemporâneo e, consequentemente, inadmissível na parte em que tem por objecto a Decisão C (2008) 5383. Com efeito, em conformidade com o artigo 230.º, quinto parágrafo, CE, os recursos de anulação devem ser interpostos no prazo de dois meses a contar da notificação do acto ao recorrente. Ora, no caso vertente, a Decisão C (2008) 5383 deu entrada na Representação Permanente do Grão-Ducado do Luxemburgo junto da União em 25 de Setembro de 2008. Consequentemente, segundo a Comissão, o presente recurso foi interposto fora de prazo na parte em que tem por objecto a Decisão C (2008) 5383.

32 O Grão-Ducado do Luxemburgo não formulou nenhuma observação a este respeito nos seus articulados. No entanto, indicou, na audiência, em resposta a uma pergunta do Tribunal, que não contestava que a Decisão C (2008) 5383 tinha chegado à sua posse em 25 de Setembro de 2008, facto que reconheceu na acta da audiência.

Apreciação do Tribunal Geral

33 Importa recordar que, nos termos do artigo 230.º, quinto parágrafo, CE, o recurso de anulação deve ser interposto no prazo de dois meses a contar da notificação do acto impugnado ao recorrente. Segundo o artigo 102.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, este prazo deve ser acrescido de um prazo de dilação fixo, em razão da distância, de dez dias.

34 Segundo jurisprudência assente, este prazo de recurso é de ordem pública e não está na disponibilidade das partes ou do juiz, tendo sido instituído com o objectivo de assegurar a clareza e a segurança das situações jurídicas e de evitar qualquer discriminação ou tratamento arbitrário na administração da justiça (acórdãos do Tribunal de Justiça de 23 de Janeiro de 1997, Coen, C-246/95, Colect., p. I-403, n.º 21, e do Tribunal Geral de 18 de Setembro de 1997, Mutual Aid Administration Services/Comissão, T-121/96 e T-151/96, Colect., p. II-1355, n.º 38).

35 No caso vertente, em conformidade com o artigo 101.º, n.º 1, alíneas a) e b), e no artigo 101.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, o prazo de recurso contra a Decisão C (2008) 5383 começou a correr em 26 de Setembro de 2008, dia subsequente à data da notificação da referida decisão ao Grão-Ducado do Luxemburgo.

36 O prazo de interposição do recurso contra esta decisão, que englobava não apenas o prazo de dois meses previsto no artigo 230.º, quinto parágrafo, CE, mas igualmente o prazo de dilação em razão da distância previsto no artigo 102.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, expirou portanto em 5 de Dezembro de 2008.

37 Daqui resulta que, na medida em que tem por objecto a anulação da Decisão C (2008) 5383, o presente recurso de anulação, interposto em 16 de Dezembro de 2008, foi apresentado extemporaneamente e, por conseguinte, deve ser julgado inadmissível. Em contrapartida, o recurso é admissível na parte em que tem por objecto a anulação da Decisão C (2008) 5730, uma vez que esta última apenas foi notificada ao Grão-Ducado do Luxemburgo em 7 de Outubro de 2008.

Quanto ao mérito

38 Em apoio do seu recurso, o Grão-Ducado do Luxemburgo suscita, em substância, dois fundamentos. O primeiro fundamento é relativo a uma violação do princípio da protecção da confiança legítima. O segundo fundamento é relativo a uma violação do artigo 39.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento n.º 1260/1999, na medida em que a Comissão suspendeu os pagamentos relativos às intervenções em causa, quando a verdade é que as condições requeridas não estavam preenchidas.

39 No que respeita à ordem por que devem ser examinados os fundamentos suscitados pelo Grão-Ducado do Luxemburgo, questão sobre a qual as partes se opõem, afigura-se oportuno examinar o fundamento relativo à violação do artigo 39.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento n.º 1260/1999 antes do relativo à inobservância do princípio da protecção da confiança legítima.

Quanto ao fundamento relativo à violação do artigo 39.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento n.º 1260/1999

Argumentos das partes

40 O Grão-Ducado do Luxemburgo alega que a Comissão violou o artigo 39.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento n.º 1260/1999 na medida em que suspendeu as intervenções em causa apesar de as condições requeridas por esta disposição não estarem reunidas. A conclusão segundo a qual existiam insuficiências graves que poderiam conduzir a irregularidades de carácter sistémico é manifestamente errada. Mesmo admitindo que se possam ter verificado irregularidades, estas foram menores e não tiveram carácter sistémico.

41 Em primeiro lugar, no que respeita à organização da autoridade de gestão e da autoridade de pagamento, nem o artigo 3.º do Regulamento n.º 438/2001 nem nenhuma outra disposição do referido regulamento se opõe ao facto de estas duas autoridades pertencerem ao mesmo organismo. Esta hipótese está de resto prevista no artigo 9.º, n.º 4, do mesmo regulamento e nada impede a realização conjunta, pela autoridade de gestão e a autoridade de pagamento, das respectivas verificações. Ao exigir um tal grau de separação funcional, a Comissão cometeu um erro de direito. Na réplica, o Grão-Ducado do Luxemburgo precisa que, embora seja verdade que os controladores das duas autoridades exercem o controlo ao mesmo tempo junto de um mesmo beneficiário final, daí não decorreria nenhuma risco de cumplicidade entre o controlador e o controlado, tendo em conta as regras éticas aplicáveis na função pública luxemburguesa.

42 Em segundo lugar, no que respeita às verificações de primeiro nível por parte da autoridade de gestão e às certificações das despesas por parte da autoridade de pagamento,

o Grão-Ducado do Luxemburgo alega que a certificação das despesas em cascata, isto é, a opção da autoridade de gestão nacional de declarar despesas relativamente às quais existe uma dúvida, mas cuja qualificação jurídica de inelegibilidade ainda não está estabelecida no momento da declaração, está em conformidade com o artigo 4.º do Regulamento n.º 438/2001. Do mesmo modo, o facto de excluir apenas o elemento viciado de uma despesa dita «parcialmente inelegível» e não a totalidade da despesa não viola esta disposição. Na verdade, segundo o Grão-Ducado do Luxemburgo, esta deixa às autoridades nacionais uma margem de apreciação quanto ao funcionamento dos seus sistemas de gestão e de controlo, na condição de esses sistemas preverem procedimentos destinados a verificar a entrega dos produtos e dos serviços co-financiados e a realidade das despesas declaradas e de assegurarem o respeito das condições estabelecidas nas decisões correspondentes da Comissão. Por outro lado, segundo o Grão-Ducado do Luxemburgo, o documento de trabalho de 21 de Dezembro de 2005 relativo às boas práticas em matéria de verificações de gestão que devem ser efectuadas pelos Estados-Membros sobre projectos co-financiados pelos fundos estruturais e pelos fundos de coesão, invocado pela Comissão em apoio da sua interpretação, não se impunha no momento da execução dos programas. Em definitivo, tendo em conta os controlos *a posteriori* efectuados pelas autoridades luxemburguesas, os interesses financeiros da União são preservados.

43 Em terceiro lugar, o Grão-Ducado do Luxemburgo considera que as conclusões a que se chegou no relatório de auditoria de 29 de Novembro de 2007 relativo à pista de auditoria, retomadas nos pontos 30 a 32 das decisões impugnadas e segundo as quais os dossiers da autoridade de gestão estavam incompletos e não comportavam certos elementos essenciais para demonstrar a elegibilidade e a regularidade das despesas, são inexactas. Este ponto, de resto, já tinha sido evocado pelas autoridades luxemburguesas nas suas observações de 16 de Janeiro de 2008, nas quais foi designadamente sublinhado que era perfeitamente possível encontrar o conjunto das informações relativas ao orçamento pormenorizado e aos resultados a alcançar na ficha de candidatura relativa a cada projecto financiado. Finalmente, na tréplica, o Grão-Ducado do Luxemburgo sublinha que as informações pretensamente em falta nunca foram solicitadas pela Comissão às autoridades nacionais.

44 A Comissão contesta o conjunto dos argumentos do Grão-Ducado do Luxemburgo. Sublinha que, contrariamente ao que o Luxemburgo afirma, não se trata minimamente

neste caso de irregularidades menores, mas de um certo número de insuficiências sérias em matéria de organização, de verificações de primeiro nível pela autoridade de gestão, de certificação das declarações de despesas pela autoridade de pagamento e da pista de auditoria, que constituem elementos-chave dos sistemas de gestão e de controlo, cada uma das quais teria justificado uma suspensão dos pagamentos intermédios.

Apreciação do Tribunal Geral

45 Importa recordar, a título preliminar, que resulta da jurisprudência que a regra segundo a qual apenas as despesas efectuadas pelas autoridades nacionais em conformidade com as normas comunitárias estão a cargo do orçamento da Comunidade é igualmente aplicável à concessão de uma contribuição financeira do FSE (acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Setembro de 2005, Irlanda/Comissão, C-199/03, Colect., p. I-8027, n.º 26).

46 Por força do artigo 39.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento n.º 1260/1999, a Comissão suspenderá os pagamentos intermédios se, após ter procedido às verificações necessárias, concluir que existem insuficiências graves nos sistemas de gestão ou de controlo que possam conduzir a irregularidades de carácter sistémico. O artigo 39.º, n.º 3, do mesmo regulamento indica que a Comissão pode seguidamente, se for caso disso, efectuar as correcções financeiras necessárias, suprimindo total ou parcialmente a participação do fundo na intervenção em causa.

47 Em conformidade com a exigência de boa gestão financeira subjacente à implementação dos fundos estruturais e tendo em conta as responsabilidades que incumbem às autoridades nacionais nesta implementação, a obrigação de os Estados-Membros

instituírem sistemas de gestão e de controlo, prevista no artigo 38.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1260/1999 e cujas modalidades são pormenorizadas nos artigos 2.º a 8.º do Regulamento n.º 438/2001, reveste um carácter essencial.

48 No caso vertente, há que determinar se a Comissão actuou correctamente ao suspender os pagamentos intermédios relativos ao programa EQUAL no Grão-Ducado do Luxemburgo, tendo em conta as insuficiências que identificou e que estão relacionadas, em primeiro lugar, com a organização da autoridade de gestão e da autoridade de pagamento, em segundo lugar, com as verificações de primeiro nível efectuadas pela autoridade de gestão e a certificação das declarações das despesas pela autoridade de pagamento, e, em terceiro lugar, com a pista de auditoria.

49 Em primeiro lugar, no que respeita à organização da autoridade de gestão e da autoridade de pagamento, a Comissão indica, no ponto 3.1.1.5 do relatório de auditoria de 29 de Novembro de 2007, que «se tornou claro que as pessoas encarregadas de executar as verificações previstas no artigo 4.º [do Regulamento n.º 438/2001] e as previstas no artigo 9.º [do mesmo regulamento] para efeitos da certificação das despesas exerciam estas funções conjuntamente».

50 A Comissão concluiu, no considerando 18 da Decisão C (2008) 5730, que «a organização da autoridade de gestão e da autoridade de pagamento não [podia] ser considerada adequada e não respondia às exigências previstas no artigo 3.º do Regulamento n.º 438/2001 (definição e repartição claras e separação suficiente das funções; garantia de que as funções são exercidas de maneira satisfatória)». O Grão-Ducado do Luxemburgo alega, em substância, que, contrariamente à interpretação defendida pela Comissão, o exercício conjunto dos controlos da autoridade de gestão e da autoridade de pagamento relativos à intervenção que é objecto da Decisão C (2008) 5730 (a seguir «intervenção EQUAL») efectuados, respectivamente, pela autoridade de pagamento e de gestão não é contrário ao Regulamento n.º 438/2001.

51 Quanto a isto, importa recordar que o artigo 3.º, alínea a), do Regulamento n.º 438/2001 prevê que «os sistemas de gestão e de controlo das autoridades de gestão e de pagamento e de todos os organismos intermédios, tendo em conta a proporcionalidade em relação ao volume da ajuda administrada, proporcionarão uma definição e atribuição claras e, sempre que necessário para garantir uma boa gestão financeira, uma separação adequada, das funções no âmbito da organização em causa».

52 Embora, como alegou o Grão-Ducado do Luxemburgo, o artigo 9.º, n.º 4, deste regulamento não se oponha a que a autoridade de gestão e a autoridade de pagamento pertençam ao mesmo organismo, é no entanto necessário que exista uma «atribuição clara» e uma «separação adequada» das funções no interior da organização em causa.

53 No caso vertente, resulta claramente da fundamentação da Decisão C (2008) 5730 sobre este ponto que não foi tanto a constatação de irregularidades nos controlos efectuados pelas referidas autoridades, mas a sua falta de fiabilidade que foi salientada pela Comissão. Com efeito, segundo a Comissão, o exercício conjunto das funções de gestão e de pagamento faz pairar uma dúvida sobre a imparcialidade dos agentes encarregados dos controlos, atendendo à proximidade e à «cumplicidade» que tal exercício conjunto implica. Resulta em especial do considerando 17 da Decisão C (2008) 5730 que «as verificações previstas no artigo 4.º do Regulamento n.º 438/2001 e os controlos previstos no artigo 9.º deste regulamento não podem […] ser conduzidos conjuntamente, sob pena de falsear a apreciação da autoridade encarregada de certificar os pedidos de pagamento».

54 Esta consideração deve ser aprovada. Na verdade, dado que a autoridade de gestão e a autoridade de pagamento devem, nos termos da regulamentação aplicável às intervenções financiadas pelo FSE, exercer controlos de naturezas diferentes em fases distintas, o exercício concomitante das funções que incumbem a estas autoridades comporta um risco não despiciendo de coordenação, ou até mesmo de fusão, entre tais controlos e, por conseguinte, é susceptível de suscitar dúvidas sobra a fiabilidade dos mesmos.

55 Assim, e sem que seja necessário referir-se às indicações que figuram no documento de trabalho relativo às boas práticas aplicáveis à função de certificação da autoridade de pagamento, apresentado pelos serviços da Comissão aos Estados-Membros, citado pela Comissão, foi acertadamente que esta concluiu que a organização das autoridades de pagamento e de gestão luxemburguesas violava o artigo 3.º do Regulamento n.º 438/2001.

56 Em segundo lugar, relativamente às falhas nas verificações de primeiro nível pela autoridade de gestão e nas certificações das despesas pela autoridade de pagamento, o Grão-Ducado do Luxemburgo alega, em substância, que, ao criticar o sistema de verificações de primeiro nível e de certificações relativo à intervenção EQUAL, a Comissão ignorou o facto de que nenhuma despesa não elegível foi efectivamente tomada em conta no quadro dos controlos efectuados *a posteriori* e que, em definitivo, os interesses financeiros da Comunidade foram salvaguardados.

57 Ora, importa sublinhar que a Comissão salientou no seu relatório de auditoria de 29 de Novembro de 2007 que, no que respeita a certas despesas, não só a autoridade de gestão não tinha efectuado ou tinha efectuado de forma insuficiente as verificações de primeiro nível, em violação do artigo 34.º do Regulamento n.º 1260/1999 e do artigo 4.º do Regulamento n.º 438/2001, mas também que a autoridade de pagamento não tinha procedido à certificação das despesas em conformidade com o artigo 38.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 1260/1999 e com o artigo 9.º do Regulamento n.º 438/2001. Com efeito, essas autoridades, num certo número de casos, declararam despesas em relação às quais tinham dúvidas. Mais concretamente, a autoridade de gestão tinha procedido a verificações incompletas das despesas declaradas. Por outro lado, as eventuais constatações de irregularidades efectuadas no quadro das verificações de primeiro nível não tinham sistematicamente sido tomadas em consideração pela autoridade de pagamento na fase da certificação das declarações das despesas.

58 Tais falhas constituem insuficiências graves nos sistemas de gestão e de controlo susceptíveis de conduzir a irregularidades de carácter sistémico. Com efeito, tanto na fase das verificações de primeiro nível efectuadas pela autoridade de gestão como na fase de certificação levada a cabo pela autoridade de pagamento, que constituem garantias de boa gestão financeira, as autoridades nacionais devem certificar-se *ex ante* e de maneira exaustiva tanto da realidade como da conformidade das despesas previstas. Contrariamente ao que o Grão-Ducado do Luxemburgo afirma, não basta que as autoridades nacionais procedam a verificações *ex post* seguidas, eventualmente, de correcções financeiras.

59 Em terceiro lugar, estas considerações são igualmente válidas em relação ao acompanhamento da pista de auditoria referida no artigo 7.º do Regulamento n.º 438/2001. A este respeito, o Grão-Ducado do Luxemburgo não demonstrou que a simples remissão para as fichas de candidatura relativas à intervenção EQUAL pudesse, por si só, fornecer o conjunto das indicações precisas exigidas pelo artigo 7.º, n.ºs 2 e 3, do referido regulamento.

60 Quanto a este ponto, importa sublinhar que o anexo 1 do Regulamento n.º 438/2001, intitulado «Descrição indicativa das informações necessárias para uma pista de controlo suficiente», fornece indicações muito precisas quanto às obrigações que incumbem às autoridades nacionais. Ora, é claramente indicado nesse anexo que essas autoridades devem manter e conservar, ao nível adequado de gestão, registos contabilísticos bem como um conjunto de informações para cada operação co-financiada.

61 Tendo em conta o que precede, foi acertadamente que a Comissão concluiu pela existência de insuficiências graves nos sistemas de gestão e de controlo, que poderiam conduzir a irregularidades de carácter sistémico e, consequentemente, suspendeu os

pagamentos intermédios para a intervenção EQUAL. A este respeito, importa recordar que a obrigação dos requerentes e dos beneficiários de contribuições comunitárias de se certificarem de que fornecem à Comissão informações suficientemente precisas, a fim de que o sistema de controlo e de prova instituído para verificar se os requisitos de concessão da contribuição estão preenchidos possa funcionar correctamente, é inerente ao sistema de contribuições do FSE e essencial para o seu bom funcionamento (v., por analogia, acórdão do Tribunal Geral de 6 de Junho de 2007, Mediocurso/Comissão, T-251/05 e T-425/05, não publicado na Colectânea, n.º 67 e jurisprudência referida).

62 Por conseguinte, o presente fundamento não pode ser acolhido.

Quanto ao fundamento relativo a uma violação do princípio da protecção da confiança legítima

Argumentos das partes

63 O Grão-Ducado do Luxemburgo considera que a Comissão violou o princípio da protecção da confiança legítima, uma vez que tinha expressamente constatado, nos relatórios de auditoria preventivos transmitidos, respectivamente, em 22 de Agosto de 2002 e em 4 de Setembro de 2003, mas igualmente no de 7 de Fevereiro de 2005, que os sistemas de gestão e de controlo para as intervenções em causa ofereciam garantias muito satisfatórias. Assim, segundo o Grão-Ducado do Luxemburgo, nessas missões de auditoria, a Comissão chegou a conclusões diametralmente opostas às expostas nas decisões impugnadas.

64 Ora, por um lado, estas auditorias preventivas de 2002 e de 2003, efectuadas em aplicação do artigo 38.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1260/1999, foram as únicas que foram realizadas no decurso do período de programação indicado e, por outro lado, as decisões impugnadas apenas foram adoptadas na sequência de uma auditoria efectuada posteriormente a esse período, ou seja, num momento em que já não era possível alterar os sistemas de gestão e de controlo em causa. No caso vertente, as autoridades luxemburguesas não tinham nenhuma razão para não confiarem na apreciação contida nos referidos relatórios quanto à conformidade dos seus sistemas de gestão e de controlo.

65 O Grão-Ducado do Luxemburgo precisa que, por ocasião das suas missões de auditoria anteriores, os serviços da Comissão tinham validado expressamente o modo de organização da autoridade de gestão e da autoridade de pagamento bem como o acompanhamento da pista de auditoria e o procedimento de certificação das despesas em cascata praticado pelas autoridades luxemburguesas.

66 Quanto aos documentos de trabalho relativos às boas práticas aos quais a Comissão se refere, foram, segundo tudo indica, elaborados no final de 2005, ou seja, muito depois do início das intervenções relativas ao período de programação pertinente.

67 Por seu turno, o relatório de 7 de Fevereiro de 2005, elaborado na sequência da auditoria adicional de Junho de 2004, apresentado pela Comissão em anexo à resposta, confirma que os serviços da Comissão estavam globalmente satisfeitos com o sistema de selecção dos projectos, de declaração das despesas e de controlo.

68 O Grão-Ducado do Luxemburgo considera que, contrariamente à posição defendida pela Comissão, as auditorias de Julho de 2002, Julho de 2003 e Junho de 2004 não tinham um alcance limitado. Em sua opinião, resulta de uma leitura objectiva dos três relatórios relativos a essas auditorias que os mesmos foram elaborados após um

exame profundo tendo em vista, por um lado, determinar se os procedimentos realmente postos em prática correspondiam efectivamente aos que tinham sido notificados à Comissão e se estavam em conformidade com a regulamentação aplicável e, por outro, verificar, por amostragem junto de promotores específicos, que os sistemas podiam ser concretamente validados. A este respeito, não se pode alegar que a amostra das operações controladas por ocasião destas missões de auditoria era limitada e, portanto, não era representativa, nem acusar o Grão-Ducado do Luxemburgo de tal facto.

69 Consequentemente, segundo o Grão-Ducado do Luxemburgo, a Comissão estava perfeitamente informada e aprovou na globalidade os sistemas de gestão e de controlo luxemburguês.

70 A Comissão contesta os argumentos do Grão-Ducado do Luxemburgo. Alega, em substância, que os relatórios de auditoria não são susceptíveis de criar uma confiança legítima e que, de qualquer modo, não criaram tal confiança no caso vertente.

Apreciação do Tribunal Geral

71 Segundo jurisprudência constante, o direito de reclamar a protecção da confiança legítima pressupõe a reunião de três condições cumulativas. Em primeiro lugar, garantias precisas, incondicionais e concordantes, emanadas de fontes autorizadas e fiáveis, devem ter sido fornecidas ao interessado pela administração comunitária. Em segundo lugar, essas garantias devem ser de molde a criar uma expectativa legítima no espírito daquele a quem se dirigem. Em terceiro lugar, as garantias dadas devem estar em conformidade com as normas aplicáveis (v. acórdãos do Tribunal Geral de 30 de Junho de 2005, Branco/Comissão, T-347/03, Colect., p. II-2555, n.º 102 e

jurisprudência referida, e de 23 de Fevereiro de 2006, Cementbouw Handel & Industrie/Comissão, T-282/02, Colect., p. II-319, n.º 77).

72 No caso vertente, coloca-se a questão de saber se as apreciações contidas nos relatórios de auditoria de 2002, 2003 e 2005 sobre os projectos co-financiados pelo FSE eram de molde a criar uma expectativa legítima por parte das autoridades nacionais, que estão encarregadas, em primeira linha, da gestão e do controlo da intervenção.

73 A este respeito, resulta de jurisprudência bem assente que a violação da protecção da confiança legítima não pode ser invocada por quem incorreu em violação manifesta da regulamentação em vigor (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de Dezembro de 1985, Sideradria/Comissão, 67/84, Colect., p. 3983, n.º 21, e despacho do Tribunal de Justiça de 25 de Novembro de 2004, Vela e Tecnagrind/ /Comissão, C-18/03 P, não publicado na Colectânea, n.ºs 117 a 119; acórdão do Tribunal Geral de 9 de Abril de 2003, Forum des migrants/Comissão, T-217/01, Colect., p. II-1563, n.º 76 e jurisprudência referida).

74 Assim, já foi declarado na jurisprudência que o princípio de protecção da confiança legítima não pode opor-se à suspensão de uma contribuição comunitária quando as condições fixadas para a concessão de tal contribuição não tiverem manifestamente sido respeitadas (v., neste sentido, acórdãos do Tribunal Geral de 29 de Setembro de 1999, Sonasa/Comissão, T-126/97, Colect., p. II-2793, n.º 39, e de 14 de Dezembro de 2006, Branco/Comissão, T-162/04, não publicado na Colectânea, n.º 123 e jurisprudência referida).

75 Neste caso, como resulta da apreciação do primeiro fundamento, a Comissão não cometeu um erro manifesto de apreciação quando concluiu, na Decisão C (2008) 5730, que se verificavam «várias insuficiências graves nos sistemas de gestão e de controlo» que podiam conduzir a irregularidades de carácter sistémico e que, consequentemente, havia que suspender os pagamentos intermédios relativos à intervenção EQUAL.

76 Tais irregularidades devem, da mesma forma que a inobservância manifesta da regulamentação comunitária com fundamento na qual é adoptada uma decisão de concessão de uma contribuição comunitária ou das disposições contidas numa decisão de concessão (v., neste sentido, acórdão Sonasa/Comissão, já referido, n.os 35, 36 e 39, e despacho Vela/Comissão, já referido, n.os 117 e 118), ser qualificadas de violações manifestas da regulamentação em vigor.

77 A eventual existência de irregularidades que não tenham motivado a intervenção da Comissão ou que não tenham sido detectadas anteriormente em caso algum pode suscitar uma confiança legítima (v., neste sentido e por analogia, acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de Outubro de 2003, Irlanda/Comissão, C-339/00, Colect., p. I-11757, n.º 81). Deste modo, nada impede a Comissão, depois de ter detectado incumprimentos por ocasião de um controlo específico, de tirar as respectivas consequências financeiras. As autoridades nacionais, que são em primeira linha responsáveis pelo controlo financeiro das intervenções (v. artigo 38.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1260/1999), não podem eximir-se à sua responsabilidade alegando que a Comissão não constatou nenhuma irregularidade por ocasião de um anterior controlo (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de Abril de 1999, Países Baixos/Comissão, C-28/94, Colect., p. I-1973, n.º 76).

78 Por conseguinte, a partir do momento em que foi declarada a existência de irregularidades graves em relação à regulamentação aplicável, o Grão-Ducado do Luxemburgo não pode sustentar que as apreciações contidas nos relatórios das auditorias realizadas entre 2002 e 2004 lhe suscitaram esperanças fundadas quanto à conformidade do sistema de gestão e de controlo objecto do presente processo com a regulamentação comunitária e, portanto, quanto à concessão definitiva dos pagamentos efectuados para a intervenção EQUAL.

79 De qualquer modo, como a Comissão sublinhou na audiência, relatórios de auditoria elaborados pelos serviços da Comissão no quadro da realização de operações financiadas por fundos estruturais não são, em princípio, de molde a suscitar uma confiança legítima, na acepção da jurisprudência recordada no n.º 71 supra, quanto

à conformidade dos sistemas de gestão e de controlo a instituir pelos Estados-Membros. Tais relatórios são geralmente elaborados por sondagem, com base em elementos representativos, e não exaustivos, relativos à intervenção, e limitam-se a descrever a situação observada na data em que a auditoria foi efectuada. Além disso, tais relatórios apenas reflectem a opinião profissional dos agentes encarregados das operações de controlo no local e não a opinião da Comissão, que só se manifesta posteriormente, na sequência de um procedimento contraditório que associa estreitamente o Estado-Membro em causa.

80 Esta consideração é tanto mais válida no caso vertente quanto não resulta dos elementos dos autos que as conclusões dos relatórios de auditoria redigidos antes do relatório de 29 de Novembro de 2007 tenham fornecido qualquer tipo de garantia precisa às autoridades luxemburguesas, de molde a suscitar esperanças quanto à conformidade dos sistemas de gestão e de controlo da intervenção EQUAL e, por conseguinte, possam ter suscitado uma confiança legítima no facto de que a Comissão não suspenderia a contribuição financeira comunitária concedida para a referida intervenção.

81 Com efeito, os relatórios de auditoria anteriores não tinham manifestamente o mesmo objecto nem o mesmo alcance que o relatório de 29 de Novembro de 2007. Em primeiro lugar, o relatório relativo à auditoria preventiva efectuada entre 8 e 12 de Julho de 2002 indica claramente que tem por objecto proceder a um «levantamento geral das características do sistema de gestão, de pagamento e de controlo relativo às intervenções». Esta missão de auditoria tinha unicamente, nos termos do referido relatório, «permitido evidenciar que o sistema de gestão e de controlo instituído pelo Estado-Membro oferecia garantias suficientes» com base num «levantamento teórico». Em segundo lugar, o relatório de 4 de Setembro de 2003, relativo à auditoria levada a cabo em Julho de 2003, menciona que, além do levantamento dos procedimentos de encerramento relativos ao período de programação 1994-1999, tinha como finalidade fazer «o balanço da observância do relatório de auditoria de 2002». Em terceiro lugar, o relatório de 7 de Fevereiro de 2005, relativo à auditoria de Junho de 2004, tinha como objectivo fazer o balanço da situação com fundamento nos diferentes aspectos da legislação abordados pelos auditores (v. parte I, n.º 6, do referido relatório).

82 Consequentemente, estas auditorias tinham por objectivo proceder a certas verificações sobre a implementação de sistemas de gestão e de controlo da intervenção EQUAL. Só o relatório de auditoria de 29 de Novembro de 2007, que indica no seu objecto que tem como finalidade o «controlo de projectos com base numa amostragem aleatória, destinando-se a confirmar o nível de garantia dos sistemas de gestão e de controlo relativamente ao período de programação 2000-2006», era de molde a confirmar o nível de garantia atribuído aos sistemas aplicados por ocasião das auditorias anteriores (v. n.º 1 do referido relatório). O facto de este relatório de auditoria definitivo apenas ter sido elaborado após o período de programação em causa, ou seja, o período 2000-2006, não pode ser imputado à Comissão, dado que é inerente ao sistema de controlo financeiro decorrente do Regulamento n.º 1260/1999.

83 Assim, há que rejeitar igualmente o segundo fundamento do Grão-Ducado do Luxemburgo e, portanto, há que negar provimento ao recurso na totalidade.

Quanto às despesas

84 Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Grão-Ducado do Luxemburgo sido vencido, há que condená-lo nas despesas, em conformidade com o pedido da Comissão.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) O Grão-Ducado do Luxemburgo é condenado nas despesas.

Martins Ribeiro Papasavvas Wahl

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 18 de Junho de 2010.

Assinaturas