Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

24 de junho de 2015*

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) — Redução da contribuição financeira — Método de cálculo por extrapolação — Processo de adoção da decisão pela Comissão Europeia — Não cumprimento do prazo estabelecido — Consequências»

No processo C-263/13 P,

que tem por objeto um recurso de uma decisão do Tribunal Geral, interposto ao abrigo do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, que deu entrada em 14 de maio de 2013,

Reino de Espanha, representado por A. Rubio González, na qualidade de agente,

recorrente,

sendo a outra parte no processo:

Comissão Europeia, representada por J. Baquero Cruz e A. Steiblytė, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: A. Tizzano, presidente de secção, S. Rodin, A. Borg Barthet, M. Berger e F. Biltgen (relator), juízes,

advogado-geral: M. Szpunar,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

* Língua do processo: espanhol.

Acórdão

1 Com o presente recurso, o Reino de Espanha pede a anulação do acórdão do Tribunal Geral da União Europeia, Espanha/Comissão (T-65/10, T-113/10 e T-138/10, EU:T:2013:93, a seguir «acórdão recorrido»), que negou provimento aos seus recursos de anulação das Decisões da Comissão C(2009) 9270, de 30 de novembro de 2009, C(2009) 10678, de 23 de dezembro de 2009, e C(2010) 337, de 28 de janeiro de 2010 (a seguir, conjuntamente, «decisões controvertidas»), que reduzem a contribuição do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) concedida a título, respetivamente, do Programa Operacional «Andaluzia», correspondente ao Objetivo n.º 1 (1994-1999), em aplicação da Decisão C(94) 3456 da Comissão, de 9 de dezembro de 1994, do Programa Operacional «País Basco», correspondente ao Objetivo n.º 2 (1997-1999), em aplicação da Decisão C(1998) 121 da Comissão, de 5 de fevereiro de 1998, e do Programa Operacional «Comunidade de Valência», correspondente ao Objetivo n.º 1 (1994-1999), em aplicação da Decisão C(1994) 3043/6 da Comissão, de 25 de novembro de 1994.

Quadro jurídico

2 Nos termos do artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de dezembro de 1995, relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (JO L 312, p. 1), «[c]onstitui irregularidade qualquer violação de uma disposição de direito comunitário que resulte de um ato ou omissão de um agente económico que tenha ou possa ter por efeito lesar o orçamento geral das Comunidades ou orçamentos geridos pelas Comunidades, quer pela diminuição ou supressão de receitas provenientes de recursos próprios cobradas diretamente por conta das Comunidades, quer por uma despesa indevida».

3 O artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, desse regulamento dispõe:

«O prazo de prescrição do procedimento é de quatro anos a contar da data em que foi praticada a irregularidade referida no n.º 1 do artigo 1.º Todavia, as regulamentações setoriais podem prever um prazo mais reduzido, que não pode ser inferior a três anos.»

4 O FEDER foi criado pelo Regulamento (CEE) n.º 724/75 do Conselho, de 18 de março de 1975 (JO L 73, p. 1; retificação no JO 1975, L 110, p. 44), alterado várias vezes e depois substituído, a partir de 1 de janeiro de 1985, pelo Regulamento (CEE) n.º 1787/84 do Conselho, de 19 de junho de 1984, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (JO L 169, p. 1; EE 14 F1 p. 88).

5 Em 1988, o regime de fundos estruturais foi reformado pelo Regulamento (CEE) n.º 2052/88 do Conselho, de 24 de junho de 1988, relativo às missões dos fundos com finalidade estrutural, à sua eficácia e à coordenação das suas intervenções, entre si, com as intervenções do Banco Europeu de Investimento e com as dos outros instrumentos financeiros existentes (JO L 185, p. 9).

6 Entrado em vigor em 1 de janeiro de 1989, o Regulamento n.º 2052/88 devia ser reapreciado pelo Conselho, sob proposta da Comissão das Comunidades Europeias, num prazo que terminava em 31 de dezembro de 1993.

7 Esse regulamento foi, portanto, alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 2081/93 do Conselho, de 20 de julho de 1993 (JO L 193, p. 5), que, por sua vez, devia ser reapreciado antes de 31 de dezembro de 1999.

8 Esses regulamentos instituem os fundos estruturais [Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Orientação», Fundo Social Europeu (FSE) e FEDER] que se destinam a corrigir os principais desequilíbrios regionais na União Europeia, nomeadamente promovendo o desenvolvimento

e o ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas («Objetivo n.º 1») e reconvertendo as regiões, as regiões fronteiriças ou as partes de regiões (incluindo as zonas de emprego e as aglomerações urbanas) gravemente afetadas pelo declínio industrial («Objetivo n.º 2»).

9 O artigo 7.º do Regulamento n.º 2052/88, conforme alterado pelo Regulamento n.º 2081/93 (a seguir «Regulamento n.º 2052/88»), intitulado «Compatibilidade e controlo», prevê, no seu n.º 1:

«As ações objeto de financiamento por parte dos fundos estruturais ou de uma intervenção do [Banco Europeu de Investimento (BEI)] ou de outro instrumento financeiro existente devem ser conformes com as disposições dos Tratados e dos atos adotados por força dos mesmos, bem como com as políticas comunitárias, incluindo as que se referem às regras de concorrência, à adjudicação de contratos públicos e à proteção do ambiente e ainda com a aplicação do princípio da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres.»

10 O Regulamento (CEE) n.º 4253/88 do Conselho, de 19 de dezembro de 1988, que estabelece as disposições de aplicação do Regulamento n.º 2052/88 no que respeita à coordenação entre as intervenções dos diferentes Fundos estruturais, por um lado, e entre estas e as do Banco Europeu de Investimento e dos outros instrumentos financeiros existentes, por outro (JO L 374, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 2082/93 do Conselho, de 20 de julho de 1993 (JO L 193, p. 20, a seguir «Regulamento n.º 4253/88»), dispõe, no seu artigo 23.º, intitulado «Controlo financeiro»:

«1. Para garantir o êxito das ações empreendidas por promotores públicos ou privados, os Estados-Membros, aquando da execução das ações, tomarão as medidas necessárias para:

— verificar regularmente se as ações financiadas pela Comunidade foram corretamente executadas,

— prevenir e punir as irregularidades,

— recuperar os fundos perdidos na sequência de abuso ou negligência. Salvo se o Estado-Membro e/ou o intermediário e/ou o promotor provarem que esse abuso ou negligência lhes não são imputáveis, o Estado-Membro será subsidiariamente responsável pelo reembolso das importâncias indevidamente pagas. [...]

Os Estados-Membros informarão a Comissão das medidas tomadas para esse efeito e, em especial, comunicarão à Comissão a descrição dos sistemas de controlo e de gestão criados para assegurar a execução das ações de forma eficaz. Informarão regularmente a Comissão sobre o andamento dos processos administrativos e judiciais.

[...]

2. Sem prejuízo dos controlos efetuados pelos Estados-Membros de acordo com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas nacionais, e sem prejuízo do disposto no artigo 206.º do Tratado [CEE] e de qualquer inspeção efetuada ao abrigo da alínea c) do artigo 209.º do Tratado, os funcionários ou agentes da Comissão podem controlar no local, nomeadamente por amostragem, as ações financiadas pelos fundos estruturais e os sistemas de gestão e de controlo.

[...]

3. Durante os três anos subsequentes ao último pagamento relativo a uma ação o organismo e as autoridades responsáveis devem manter à disposição da Comissão todos os documentos comprovativos relativos às despesas e aos controlos referentes a essa ação.»

11 O artigo 24.º do Regulamento n.º 4253/88, intitulado «Redução, suspensão da contribuição», dispõe:

«1. Se a realização de uma ação ou de uma medida parecer não justificar, nem em parte nem na totalidade, a contribuição financeira que lhe foi atribuída, a Comissão procederá a uma análise adequada do caso no âmbito da parceria, solicitando nomeadamente ao Estado-Membro ou às autoridades por ele designadas para a execução da ação que apresentem as suas observações num determinado prazo.

2. Após essa análise, a Comissão poderá reduzir ou suspender a contribuição para a ação ou para a medida em causa se a análise confirmar a existência de uma irregularidade ou de uma alteração importante que afete a natureza ou as condições de execução da ação ou da medida, e para a qual não tenha sido solicitada a aprovação da Comissão.

[...]»

12 Nos termos do artigo 11.º do Regulamento (CEE) n.º 4254/88 do Conselho, de 19 de dezembro de 1988, que estabelece as regras de execução do Regulamento n.º 2052/88 no que respeita ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (JO L 374, p. 15), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 2083/93 do Conselho, de 20 de julho de 1993 (JO L 193, p. 34), intitulado «Controlo de compatibilidade», «[n]os casos adequados e segundo os procedimentos próprios a cada política, os Estados-Membros facultarão à Comissão os elementos relativos ao cumprimento das disposições previstas no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento […] n.º 2052/88».

13 Depois de ter consultado o comité consultivo para o desenvolvimento e a conversão das regiões e o comité previsto no artigo 147.º do Tratado CE, e remetendo para o artigo 23.º do Regulamento n.º 4253/88, a Comissão adotou vários regulamentos de execução, entre os quais, o Regulamento (CE) n.º 2064/97, de 15 de outubro de 1997, que estabelece normas de execução do Regulamento n.º 4253/88 do Conselho, no que respeita ao controlo financeiro, pelos Estados-Membros, das operações cofinanciadas pelos Fundos estruturais (JO L 290, p. 1).

14 O artigo 8.º do Regulamento n.º 2064/97 prevê:

«1. O mais tardar no momento do pedido de pagamento do saldo final e da declaração final de despesas relativa a cada forma de intervenção, os Estados-Membros apresentarão à Comissão um relatório […] elaborado por uma pessoa ou organização funcionalmente independente do serviço responsável pela execução, que resuma as conclusões dos controlos efetuados nos anos anteriores e estabeleça a validade do pedido de pagamento do saldo final e a legalidade e regularidade das operações em que se baseia a declaração final de despesa.

2. Do relatório referido no n.º 1 devem constar as deficiências importantes verificadas ao nível da gestão ou do controlo e a frequência das irregularidades apuradas. Se essas deficiências e irregularidades impedirem o estabelecimento da validade do pedido de pagamento do saldo final da ajuda e da declaração final das despesas, o relatório deve igualmente referir uma estimativa da dimensão do problema e uma avaliação do seu impacto financeiro.

Nos casos referidos no presente número, a Comissão fará efetuar um controlo suplementar, a fim de identificar as irregularidades e obter a sua correção num prazo que fixará.»

15 Em 15 de outubro de 1997, a Comissão adotou também as orientações internas relativas às correções financeiras líquidas no quadro da aplicação do artigo 24.º do Regulamento n.º 4253/88. Nos pontos 5 e 6 das referidas orientações internas, a Comissão precisa que, por derrogação à regra segundo a qual qualquer correção financeira líquida diz unicamente respeito à ou às irregularidades detetadas, uma correção financeira mais elevada encontra-se, todavia, prevista no caso de a Comissão ter boas razões para pensar que a irregularidade era sistemática, refletindo, consequentemente, uma deficiência

sistémica de gestão, de controlo ou de auditoria que seria então detetável numa série de casos semelhantes. Para efetuar essa correção financeira, a Comissão procede por extrapolação, isto é, toma em conta o nível e a especificidade do sistema administrativo responsável por essa deficiência assim como a extensão provável do abuso.

16 Os Regulamentos n.os 2052/88 e 4253/88 foram revogados, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2000, 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).

17 Em conformidade com o seu artigo 2.º, n.º 1, o Regulamento n.º 1260/1999 aplica-se ao FEDER, ao FSE, ao FEOGA, Secção «Orientação», e ao Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP).

18 Nos termos do artigo 39.º desse regulamento, intitulado «Correções financeiras»:

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

Os Estados-Membros efetuarão as correções 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 reafetados 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:

a) Um Estado-Membro não cumpriu as obrigações que lhe incumbem nos termos do n.º 1;

ou

b) A totalidade ou parte de uma intervenção não justifica nem uma parte nem a totalidade da participação dos Fundos;

ou

c) Existem insuficiências graves nos sistemas de gestão ou de controlo que possam conduzir a irregularidades de caráter 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 correções 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 respetivas conclusões.

3. No termo do prazo fixado pela Comissão, na falta de acordo e de correções 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 [...]

ou

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

Ao fixar o montante de uma correção, 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.

[...]»

19 O Regulamento (CE) n.º 1783/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de julho de 1999, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (JO L 213, p. 1), que revogou o Regulamento n.º 4254/88, não contém regras relativas às correções financeiras.

20 O artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 448/2001 da Comissão, de 2 de março de 2001, que estabelece as regras de execução do Regulamento n.º 1260/1999 do Conselho no que respeita ao procedimento para a realização de correções financeiras aplicáveis às intervenções no quadro dos fundos estruturais (JO L 64, p. 13), tem a seguinte redação:

«1. O período em que o Estado-Membro em causa pode responder a um pedido a título do n.º 2, primeiro parágrafo, do artigo 39.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 para apresentar as suas observações e, se for caso disso, proceder às correções é fixado em dois meses, salvo em casos devidamente justificados, em que a Comissão pode autorizar um período maior.

2. Sempre que a Comissão proponha correções financeiras com base numa extrapolação ou numa base forfetária, o Estado-Membro terá a possibilidade de demonstrar, através do exame dos processos em causa, que a dimensão real da irregularidade é inferior ao resultante da avaliação da Comissão. Com o acordo da Comissão, o Estado-Membro pode limitar o alcance desse exame a uma parte proporcional ou amostra adequadas dos processos em causa. Com exceção de casos devidamente justificados, o período suplementar concedido para esse exame não excederá dois meses após o período de dois meses referido no n.º 1. Os resultados de tal exame serão avaliados do modo indicado no segundo parágrafo do n.º 2 do artigo 39.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999. A Comissão terá em conta quaisquer provas apresentadas pelo Estado-Membro durante os períodos atrás mencionados.

3. No caso de o Estado-Membro contestar as observações feitas pela Comissão e de ter lugar a reunião prevista no segundo parágrafo do n.º 2 do artigo 39.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, o período de três meses durante o qual a Comissão poderá decidir nos termos do n.º 3 do artigo 39.º do mesmo regulamento, começará a contar a partir da data da referida reunião.»

21 O Regulamento n.º 1260/1999, que devia ser reexaminado pelo Conselho até 31 de dezembro de 2006, foi revogado pelo Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de julho de 2006, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão (JO L 210, p. 25), que, segundo o seu artigo 1.º, n.º 1, se aplica, aos referidos fundos, sem prejuízo das disposições específicas estabelecidas nos regulamentos que regulam cada um desses fundos.

22 O Regulamento (CE) n.º 1080/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e que revoga o Regulamento n.º 1783/1999 (JO L 210, p. 1), não contém nenhuma disposição relativa ao procedimento em matéria de correções financeiras que podem ser decididas pela Comissão. O mesmo se diga do Regulamento (CE) n.º 1828/2006 da Comissão, de 8 de dezembro de 2006, que prevê as normas de execução do Regulamento n.º 1083/2006 e do Regulamento n.º 1080/2006 (JO L 371, p. 1).

23 As referidas correções financeiras são objeto de regras comuns a esses três fundos, enunciadas nos artigos 99.° a 102.° do Regulamento n.º 1083/2006.

24 O artigo 100.º deste último regulamento, intitulado «Procedimento», dispõe:

«1. Antes de tomar uma decisão no que respeita a uma correção financeira, a Comissão dá início ao procedimento, comunicando ao Estado-Membro as suas conclusões provisórias e convidando-o a apresentar as suas observações no prazo de dois meses.

Sempre que a Comissão proponha correções financeiras com base numa extrapolação ou numa base fixa, o Estado-Membro deve ter a possibilidade de demonstrar, através de um exame da documentação em causa, que a dimensão efetiva da irregularidade é inferior à que resulta da avaliação efetuada pela Comissão. Com o acordo da Comissão, o Estado-Membro pode limitar o alcance desse exame a uma parte ou a uma amostra adequada da documentação em causa. Exceto em casos devidamente justificados, o prazo para a realização desse exame não excede um período adicional de dois meses a contar do final do período de dois meses referido no primeiro parágrafo.

2. A Comissão tem em conta quaisquer elementos de prova apresentados pelo Estado-Membro dentro dos prazos referidos no n.º 1.

3. Sempre que um Estado-Membro não aceite as conclusões provisórias da Comissão, esta convida-o para uma audição, no decurso da qual ambas as partes procurarão chegar a acordo quanto às observações efetuadas e às conclusões a retirar das mesmas, num espírito de cooperação assente na parceria.

4. Em caso de acordo, o Estado-Membro pode voltar a utilizar os fundos comunitários em questão nos termos do segundo parágrafo do n.º 2 do artigo 98.º

5. Na falta de acordo, a Comissão toma, no prazo de seis meses a contar da data da audição, uma decisão sobre a correção financeira em questão, tendo em conta todas as informações e observações apresentadas durante o procedimento. Caso não seja realizada uma audição, o período de seis meses começa a correr dois meses após a data do convite enviado pela Comissão.»

25 O artigo 108.º do Regulamento n.º 1083/2006, intitulado «Entrada em vigor», prevê, no seu primeiro e segundo parágrafos:

«O presente regulamento entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

As disposições dos artigos 1.° a 16.°, 25.° a 28.°, 32.° a 40.°, 47.° a 49.°, 52.° a 54.°, 56.°, 58.° a 62.°, 69.° a 74.°, 103.° a 105.° e 108.° são aplicáveis a partir da data da entrada em vigor do presente regulamento apenas para os programas do período de 2007-2013. As restantes disposições são aplicáveis a partir de 1 de janeiro de 2007.»

26 O Regulamento n.º 1083/2006 foi revogado pelo Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas [e] que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (JO L 347, p. 320), cujo artigo 145.º, n.º 6, dispõe que, «[p]ara aplicar as correções financeiras, a Comissão, através de atos de execução, decide sobre a correção financeira a aplicar, no prazo de seis meses, a partir da data da audição ou da data de receção das informações adicionais, quando o Estado-Membro aceite fornecer essas informações após a audição. A Comissão

considera todas as informações e observações apresentadas durante o procedimento [e, caso] não seja realizada uma audição, o período de seis meses principia dois meses após a data do convite para a participação na audição enviado pela Comissão».

27 Em conformidade com o artigo 154.º do Regulamento n.º 1303/2013, o artigo 145.º desse regulamento é aplicável a partir de 1 de janeiro de 2014.

28 Esse artigo 145.º faz parte da quarta parte do Regulamento n.º 1303/2013, que contém as regras gerais aplicáveis ao FEDER, ao FSE, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, no que se refere à gestão e controlo, à gestão financeira, às contas e às correções financeiras.

29 Nem o Regulamento (UE) n.º 1301/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e que estabelece disposições específicas relativas ao objetivo de investimento no crescimento e no emprego, e que revoga o Regulamento n.º 1080/2006 (JO L 347, p. 289), nem o Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014 da Comissão, de 3 de março de 2014, que completa o Regulamento n.º 1303/2013 (JO L 138, p. 5), contêm disposições relativas ao procedimento em matéria de correções financeiras que podem ser decididas pela Comissão.

Antecedentes do litígio e decisões controvertidas

30 Os factos que deram origem ao presente litígio, tal como expostos nos n.os 1 a 9 do acórdão recorrido, podem resumir-se da seguinte maneira.

31 Com as suas Decisões C(94) 3456, de 9 de dezembro de 1994, C(98) 121, de 5 de fevereiro de 1998, e C(1994) 3043/6, de 25 de novembro de 1994, a Comissão aprovou, respetivamente, os programas operacionais «Andaluzia», correspondente ao Objetivo n.º 1 (1994-1999), «País Basco», correspondente ao Objetivo n.º 2 (1997-1999), e «Comunidade de Valência», correspondente ao Objetivo n.º 1 (1994-1999).

32 Quando das auditorias de encerramento desses programas, a Comissão selecionou certos projetos para efeitos de controlo. O exame dessas amostras deixou transparecer numerosas irregularidades, algumas delas recorrentes e que consistiam essencialmente em violações das normas da União em matéria de contratos públicos e das regras aplicáveis no âmbito dos fundos estruturais. A Comissão qualificou de sistémicas as referidas irregularidades.

33 Depois de várias trocas de informações entre a Comissão e as autoridades espanholas, essa instituição decidiu reduzir a contribuição do FEDER concedida para cada um dos programas operacionais acima referidos, extrapolando para estes últimos os erros sistémicos que considerava ter detetado quando do exame das amostras.

34 Mais precisamente, no âmbito da auditoria de encerramento relativa ao programa operacional «Andaluzia», a Comissão selecionou uma amostra aleatória de 37 projetos em 5 319, num montante de 870 341 396 euros, ou seja, 16,69% do montante final das despesas declaradas, com base numa sondagem em unidades monetárias e com o auxílio do programa informático Audit Command Language (ACL), ferramenta de auditoria assistida por computador. As conclusões desta auditoria foram comunicadas às autoridades espanholas, por relatórios de 19 de outubro de 2004 e de 10 de abril de 2006. Depois de várias trocas de observações e de informações entre a Comissão e as autoridades espanholas, teve lugar uma audição em Bruxelas (Bélgica), em 2 e 3 de julho de 2008. Esta audição culminou com o compromisso das autoridades espanholas de apresentarem informações adicionais relativas à admissibilidade das operações em causa, no prazo de três semanas. Essas informações adicionais foram prestadas por cartas de 22 de julho e 5 de agosto de 2008. A Comissão enviou as suas conclusões finais às autoridades espanholas, por carta de 19 de março de 2009, tendo estas respondido por carta datada de 21 de abril de 2009.

35 Com a sua Decisão C(2009) 9270, de 30 de novembro de 2009, a Comissão reduziu em 219 334 437,31 euros a contribuição do FEDER, no montante de 3 323 249 050,16 euros, concedida a título do programa operacional «Andaluzia». Esta redução corresponde à extrapolação, para todo o programa operacional, das irregularidades qualificadas de sistémicas pela Comissão.

36 No âmbito da auditoria de encerramento relativa ao programa operacional «País Basco», a Comissão selecionou uma amostra aleatória de 37 projetos em 3 348, num montante de 266 765 981 euros, o que correspondia a 36,98% das despesas finais declaradas, aplicando o mesmo método que o utilizado para o programa operacional «Andaluzia». Os resultados e as conclusões dessa auditoria foram comunicados às autoridades espanholas nos relatórios de 17 de agosto de 2005 e de 24 de setembro de 2007. Depois de várias trocas de observações e de informações, teve lugar uma audição em Bruxelas, em 22 e 23 de janeiro de 2009. Esta audição culminou com o compromisso das autoridades espanholas de apresentarem informações relativas à admissibilidade das operações em causa, no prazo de três semanas. Essas informações complementares foram comunicadas por carta datada de 16 de fevereiro de 2009 e por mensagens de correio eletrónico de 10, 23 e 24 de fevereiro de 2009. A Comissão enviou as suas conclusões finais às autoridades espanholas, por carta de 29 de julho de 2009, tendo estas respondido por carta de 15 de setembro de 2009.

37 Com a sua Decisão C(2009) 10678, de 23 de dezembro de 2009, a Comissão reduziu em 27 884 692,27 euros a contribuição do FEDER, no montante de 301 152 434 euros, concedida a título do programa operacional «País Basco». Esta redução corresponde à extrapolação, para todo o programa operacional, das irregularidades qualificadas de sistémicas pela Comissão.

38 No âmbito da auditoria de encerramento relativa ao programa operacional «Comunidade de Valência», a Comissão selecionou uma amostra aleatória de 38 projetos em 7 862, num montante de 607 075 404,63 euros, o que correspondia a 28,72% das despesas finais declaradas, aplicando o mesmo método que o que tinha utilizado para os dois outros programas operacionais. Os resultados e as conclusões dessa auditoria foram comunicados às autoridades espanholas nos relatórios de 10 de junho de 2004 e de 10 de abril de 2006. Depois de várias trocas de observações e de informações entre a Comissão e as autoridades espanholas, teve lugar uma audição em Bruxelas, em 4 e 5 de novembro de 2008. Esta audição culminou com o compromisso das autoridades espanholas de apresentarem informações adicionais relativas à admissibilidade das operações em causa, no prazo de três semanas. Essas informações foram comunicadas por carta de 24 de novembro de 2008. A Comissão enviou as suas conclusões finais às autoridades espanholas, por carta de 29 de maio de 2009, tendo estas respondido por carta de 3 de julho de 2009 e por correio eletrónico de 7 de julho de 2009.

39 Com a sua Decisão C(2010) 337, de 28 de janeiro de 2010, a Comissão reduziu em 115 612 377,25 euros a contribuição do FEDER, no montante de 1 298 056 426,49 euros, concedida a título do programa operacional «Comunidade de Valência». Esta redução corresponde à extrapolação, para todo o programa operacional, das irregularidades qualificadas de sistémicas pela Comissão.

Recursos no Tribunal Geral e acórdão recorrido

40 Por petições apresentadas na Secretaria do Tribunal Geral, respetivamente, em 11 de fevereiro de 2010 (processo T-65/10), 8 de março de 2010 (processo T-113/10) e 24 de março de 2010 (processo T-138/10), o Reino de Espanha interpôs recursos de anulação das decisões controvertidas.

41 Por despacho do presidente da Sétima Secção do Tribunal Geral de 26 de abril de 2010, esses três processos foram apensados para efeitos da fase escrita e oral, bem como do acórdão.

42 Em apoio dos seus recursos, o Reino de Espanha invocou quatro fundamentos. O primeiro era relativo à violação do artigo 24.º do Regulamento n.º 4253/88, na medida em que a Comissão não podia proceder por extrapolação às correções financeiras previstas nessa disposição. O segundo fundamento, invocado a título subsidiário, era relativo à violação do artigo 24.º do Regulamento n.º 4253/88 e do artigo 4.º, n.º 3, TUE, na medida em que não foi constatada nenhuma insuficiência do sistema de gestão, de controlo ou de auditoria, no que diz respeito aos contratos modificados em causa. O terceiro fundamento, também invocado a título subsidiário, era relativo à violação do artigo 24.º do Regulamento n.º 4253/88, na medida em que a amostra de projetos utilizada pela Comissão para proceder às correções financeiras por extrapolação não era representativa dos programas operacionais em causa. O quarto fundamento era relativo à violação do artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 2988/95 e do princípio do respeito de um prazo razoável, na medida em que a Comissão ultrapassou o prazo previsto para efetuar as correções financeiras em causa.

43 No acórdão recorrido, o Tribunal Geral julgou sucessivamente improcedentes o quarto, o primeiro, o segundo e o terceiro fundamento e, por conseguinte, negou provimento aos recursos na íntegra.

Pedidos das partes no Tribunal de Justiça

44 No presente recurso, o Reino de Espanha pede ao Tribunal de Justiça que se digne:

— anular o acórdão recorrido;

— decidir definitivamente o litígio e anular as decisões controvertidas; e

— condenar a Comissão nas despesas.

45 A Comissão pede ao Tribunal de Justiça que se digne:

— negar provimento ao recurso e

— condenar o Reino de Espanha nas despesas.

Quanto ao recurso

Argumentos das partes

46 O Reino de Espanha invoca dois fundamentos de recurso. O primeiro é relativo a um erro de direito que o Tribunal Geral cometeu ao considerar que o artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento n.º 4253/88 constitui a base jurídica que permite à Comissão proceder a correções financeiras baseadas numa extrapolação. Com o seu segundo fundamento, o Reino de Espanha acusa o Tribunal Geral de ter cometido erros de direito no que respeita ao controlo da fiabilidade, da coerência, da pertinência e da idoneidade da extrapolação aplicada pela Comissão no caso em apreço, dado que, em primeiro lugar, a população da amostra escolhida foi determinada com base nas despesas declaradas e não na contribuição concedida, em segundo lugar, as despesas que não foram cofinanciadas e que foram retiradas por esse Estado-Membro foram tidas em conta nesse contexto, em terceiro lugar, a amostra escolhida pela Comissão caracteriza-se por falta de homogeneidade e, em quarto lugar, a referida amostra não representa um nível de fiabilidade suficiente.

47 A Comissão sustenta, em substância, que o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente. No que respeita ao segundo fundamento, na medida em que suscita questões de facto, deve ser declarado inadmissível ou, em todo o caso, improcedente.

Apreciação do Tribunal de Justiça

48 Para se pronunciar sobre o presente recurso, cabe salientar, antes de mais, que, no acórdão recorrido, o Tribunal Geral negou provimento aos recursos de anulação interpostos pelo Reino de Espanha, depois de ter declarado improcedentes os quatro fundamentos de recurso invocados por esse Estado-Membro.

49 Mais especialmente, o Tribunal Geral examinou, em primeiro lugar, o quarto fundamento, relativo, em substância, ao facto de a Comissão ter adotado as decisões controvertidas em prazos que não se podem considerar razoáveis. No entanto, no n.º 56 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral julgou esse fundamento improcedente, tendo, consequentemente, reconhecido a regularidade formal das decisões controvertidas.

50 Contudo, a este respeito, resulta dos fundamentos enunciados nos n.os 56 a 89, 93 e 94 dos acórdãos Espanha/Comissão (C-192/13 P, EU:C:2014:2156) e Espanha/Comissão (C-197/13 P, EU:C:2014:2157) que a adoção, pela Comissão, de uma decisão de correção financeira está, desde 2000, sujeita ao cumprimento de um prazo legal e que a duração desse prazo varia em função da regulamentação aplicável.

51 O Tribunal de Justiça considera que, no estado atual do direito da União, não existe nenhum elemento suscetível de pôr em causa esta jurisprudência, sendo esta, pelo contrário, transponível para o presente processo.

52 Assim, em conformidade com o artigo 100.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1083/2006, a Comissão toma, no prazo de seis meses a contar da data da audição, uma decisão sobre a correção financeira em questão e, caso não seja realizada uma audição, o período de seis meses começa a correr dois meses após a data do envio do convite pela Comissão.

53 Resulta do artigo 108.º, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1083/2006 que o referido artigo 100.º se tornou aplicável a partir de 1 de janeiro de 2007, incluindo aos programas anteriores ao período de 2007-2013.

54 Ora, no caso em apreço, as audições do Reino de Espanha tiveram lugar, respetivamente, em 2 e 3 de julho de 2008, para o programa operacional «Andaluzia», em 22 e 23 de janeiro de 2009, para o programa operacional «País Basco», e em 4 e 5 de novembro de 2008, para o programa operacional «Comunidade de Valência». Em contrapartida, a Comissão só adotou as decisões controvertidas relativas aos referidos programas, respetivamente, em 30 de novembro de 2009, 23 de dezembro de 2009 e 28 de janeiro de 2010.

55 Consequentemente, neste caso, a Comissão não respeitou o prazo de seis meses previsto no artigo 100.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1083/2006.

56 Além disso, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, por um lado, o incumprimento das regras processuais relativas à adoção de um ato lesivo, como o facto de a Comissão não ter tomado a decisão controvertida no praxo fixado pelo legislador da União, constitui uma violação de formalidades essenciais (v. acórdãos Reino Unido/Conselho, 68/86, EU:C:1988:85, n.os 48 e 49; Espanha/Comissão, C-192/13 P EU:C:2014:2156, n.º 103; e Espanha/Comissão, C-197/13 P, EU:C:2014:2157, n.º 103) e que, por outro, se o juiz da União verificar, ao examinar o ato que lhe é apresentado, que este não foi regularmente adotado, cabe-lhe tirar as consequências da violação de uma formalidade essencial e, por conseguinte, anular o ato afetado por tal vício (v. acórdãos Comissão/ICI, C-286/95 P, EU:C:2000:188, n.º 51; Comissão/Solvay, C-287/95 P e C-288/95 P, EU:C:2000:189 n.º 55; Espanha/Comissão, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, n.º 103; e Espanha/Comissão, C-197/13 P, EU:C:2014:2157, n.º 103).

57 A este respeito, há que recordar que é jurisprudência constante que, com exceção dos casos específicos como os previstos, nomeadamente, nos Regulamentos de Processo dos órgãos jurisdicionais da União, o juiz da União não pode basear a sua decisão num fundamento de direito suscitado oficiosamente, ainda que de ordem pública, sem ter previamente convidado as partes a apresentarem as suas observações sobre o referido fundamento (v. acórdãos Comissão/Irlanda e o., C-89/08 P, EU:C:2009:742, n.º 57, e IHMI/National Lottery Commission, C-530/12 P, EU:C:2014:186, n.º 54).

58 No que se refere à questão do prazo em que uma decisão de correção financeira deve ser adotada, há que salientar que, no âmbito dos processos que deram origem aos acórdãos Espanha/Comissão (C-192/13 P, EU:C:2014:2156) e Espanha/Comissão (C-197/13 P, EU:C:2014:2157), que tinham por objeto questões de facto e de direito substancialmente idênticas, o Reino de Espanha e a Comissão já tiveram a ocasião de debater esta questão. Por outro lado, nos referidos processos, o Tribunal de Justiça tinha pedido às partes para concentrarem as suas alegações na dita questão.

59 Além disso, esta jurisprudência foi depois confirmada várias vezes pelo Tribunal de Justiça (v. acórdãos Espanha/Comissão, C-429/13 P, EU:C:2014:2310, e Espanha/Comissão, C-513/13 P, EU:C:2014:2412).

60 Daqui decorre, por um lado, que a Comissão teve oportunidade suficiente para apresentar, no âmbito de um debate contraditório, os seus fundamentos e alegações relativos ao alcance do prazo estabelecido no artigo 100.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1083/2006 e, por outro, que a jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre a interpretação a dar a esta disposição se deve considerar assente.

61 Consequentemente, deve-se observar que o presente processo constitui um caso específico, na aceção da jurisprudência recordada no n.º 57 do presente acórdão, e que não há que convidar as partes a apresentarem as suas observações sobre este fundamento.

62 Assim, há que concluir que a Comissão adotou as decisões controvertidas em incumprimento do prazo legal estabelecido por um regulamento do Conselho.

63 Por conseguinte, ao negar provimento aos recursos interpostos pelo Reino de Espanha, em vez de sancionar a violação das formalidades essenciais de que enfermam as decisões controvertidas, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito.

64 Consequentemente, o acórdão recorrido deve ser anulado.

Quanto aos recursos de primeira instância

65 Em conformidade com o artigo 61.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, quando é dado provimento ao recurso, o Tribunal de Justiça anula a decisão do Tribunal Geral. Pode, nesse caso, decidir definitivamente o litígio, se este estiver em condições de ser julgado.

66 No caso em apreço, o Tribunal de Justiça dispõe dos elementos necessários para decidir definitivamente sobre os recursos de anulação das decisões controvertidas, interpostos pelo Reino de Espanha no Tribunal Geral.

67 A este respeito, basta salientar que, pelos motivos enunciados nos n.ºs 50 a 63 do presente acórdão, as decisões controvertidas devem ser anuladas por violação de formalidades essenciais.

Quanto às despesas

68 Por força do disposto no artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, se for dado provimento ao recurso e o Tribunal de Justiça decidir definitivamente o litígio, decidirá igualmente sobre as despesas.

69 O artigo 138.º, n.º 1, do mesmo regulamento, aplicável aos recursos de decisões do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, desse regulamento, dispõe que a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Reino de Espanha obtido vencimento no âmbito do presente recurso e tendo os recursos no Tribunal Geral sido julgado procedentes, há que, em conformidade com o pedido do Reino de Espanha, condenar a Comissão a suportar, além das suas próprias despesas, as incorridas por este Estado-Membro, tanto em primeira instância como no âmbito do presente recurso.

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

1) **É anulado o acórdão do Tribunal Geral da União Europeia, Espanha/Comissão (T-65/10, T-113/10 e T-138/10, EU:T:2013:93).**

2) **São anuladas as decisões da Comissão C(2009) 9270, de 30 de novembro de 2009, C(2009) 10678, de 23 de dezembro de 2009, e C(2010) 337, de 28 de janeiro de 2010, que reduzem a contribuição do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) concedida a título, respetivamente, do Programa Operacional «Andaluzia», correspondente ao Objetivo n.º 1 (1994-1999), em aplicação da Decisão C(94) 3456 da Comissão, de 9 de dezembro de 1994, do Programa Operacional «País Basco», correspondente ao Objetivo n.º 2 (1997-1999), em aplicação da Decisão C(1998) 121 da Comissão, de 5 de fevereiro de 1998, e do Programa Operacional «Comunidade de Valência», correspondente ao Objetivo n.º 1 (1994-1999), em aplicação da Decisão C(1994) 3043/6 da Comissão, de 25 de novembro de 1994.**

3) **A Comissão Europeia é condenada a suportar as despesas do Reino de Espanha e as suas próprias despesas, tanto no processo em primeira instância como no âmbito do presente recurso.**

Assinaturas