Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

26 de maio de 2016 *

[Texto retificado pelo despacho de 29 de junho de 2016]

«Reenvio prejudicial — Proteção dos interesses financeiros da União Europeia — Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 — Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) — Regulamento (CE) n.º 1083/2006 — Adjudicação, pelo beneficiário dos fundos, na qualidade de entidade adjudicante, de um contrato que tem por objeto a realização da ação subvencionada — Conceito de 'irregularidade' — Critério relativo à 'violação do direito da União' — Procedimentos de concurso contrários à legislação nacional — Natureza das correções financeiras efetuadas pelos Estados-Membros — Medidas ou sanções administrativas»

Nos processos apensos C-260/14 e C-261/14,

que têm por objeto pedidos de decisão prejudicial apresentados, nos termos do artigo 267.º TFUE, pela Curtea de Apel Bacău (Tribunal de Recurso de Bacău, Roménia), por decisões de 8 de maio de 2014, que deram entrada no Tribunal de Justiça em 30 de maio de 2014, nos processos

Județul Neamț (C-260/14),

Județul Bacău (C-261/14)

contra

Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administrației Publice,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: J. L. da Cruz Vilaça, presidente de secção, F. Biltgen, A. Borg Barthet, E. Levits (relator) e M. Berger, juízes,

advogado-geral: Y. Bot,

secretário: A. Calot Escobar,

vistas as observações apresentadas:

— [conforme retificado por despacho de 29 de junho de 2016] em representação do Governo romeno, por R. H. Radu, V. Angelescu e D. M. Bulancea, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo húngaro, por Z. Fehér, G. Koós e A. Pálfy, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: romeno.

— em representação do Governo neerlandês, por M. Bulterman e B. Koopman, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão Europeia, por B.-R. Killmann e A. Ștefănuc, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 14 de janeiro de 2016,

profere o presente

Acórdão

1 Os pedidos de decisão prejudicial têm por objeto a interpretação dos artigos 1.°, 2.° e 4.° e 5.°, alínea c), 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 1995, L 312, p. 1), e do artigo 2.º, ponto 7, e do artigo 98.º do 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, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1260/1999 (JO 2006, L 210, p. 25).

2 Estes pedidos foram apresentados no âmbito de dois litígios que opõem, respetivamente, o Județul Neamț (distrito de Neamț) e o Județul Bacău (distrito de Bacău) ao Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (Ministério do Desenvolvimento Regional e da Administração Pública), a propósito da validade de dois atos administrativos que lhes foram comunicados por este último, que lhes impunham, na qualidade de entidades adjudicantes que organizaram processos de adjudicação de contratos públicos relativos a operações subvencionadas, o reembolso de uma parte do montante das subvenções de que beneficiaram.

Quadro jurídico

Direito da União

3 O artigo 1.º do Regulamento n.º 2988/95 dispõe:

«1. Para efeitos da proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias, é adotada uma regulamentação geral em matéria de controlos homogéneos e de medidas e sanções administrativas relativamente a irregularidades no domínio do direito comunitário.

2. Constitui 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.»

4 O artigo 2.º do referido regulamento enuncia:

«1. Os controlos e as medidas e sanções administrativas são instituídos na medida em que sejam necessários para assegurar a aplicação correta do direito comunitário. Devem ser efetivos, proporcionados e dissuasores, a fim de assegurar uma proteção adequada dos interesses financeiros das Comunidades.

2. Não pode ser aplicada qualquer sanção administrativa que não tenha sido prevista num ato comunitário anterior à irregularidade. Se disposições da regulamentação comunitária que estabelecem sanções administrativas forem alteradas em momento posterior, as disposições menos severas são aplicáveis retroativamente.

3. As disposições do direito comunitário determinam a natureza e o âmbito das medidas e sanções administrativas necessárias à aplicação correta da regulamentação considerada em função da natureza e da gravidade da irregularidade, do benefício concedido ou da vantagem recebida e do grau de responsabilidade.

4. Sob reserva do direito comunitário aplicável, os procedimentos relativos à aplicação dos controlos e das medidas e sanções comunitários são regidos pelo direito dos Estados-Membros.»

5 O artigo 4.º do mesmo regulamento tem a seguinte redação:

«1. Qualquer irregularidade tem como consequência, regra geral, a retirada da vantagem indevidamente obtida:

— através da obrigação de pagar os montantes em dívida ou de reembolsar os montantes indevidamente recebidos,

— através da perda total ou parcial da garantia constituída a favor do pedido de uma vantagem concedida ou aquando do recebimento de um adiantamento.

2. A aplicação das medidas referidas no n.º 1 limita-se à retirada da vantagem obtida, acrescida, se tal se encontrar previsto, de juros que podem ser determinados de forma fixa.

3. Os atos relativamente aos quais se prove terem por fim obter uma vantagem contrária aos objetivos do direito comunitário aplicável nas circunstâncias, criando artificialmente condições necessárias à obtenção dessa vantagem, têm como consequência, consoante o caso, quer a não obtenção da vantagem quer a sua retirada.

4. As medidas previstas no presente artigo não são consideradas sanções.»

6 O artigo 5.º do Regulamento n.º 2988/95 dispõe:

«1. As irregularidades intencionais ou causadas por negligência podem determinar as seguintes sanções administrativas:

a) Pagamento de multa administrativa;

b) Pagamento de montante superior às quantias indevidamente recebidas ou elididas, eventualmente acrescidas de juros; este montante complementar, determinado de acordo com uma percentagem a fixar em regulamentações específicas, não pode ultrapassar o nível estritamente necessário para lhe conferir caráter dissuasor;

c) Privação total ou parcial da vantagem concedida pela regulamentação comunitária, mesmo que o agente tenha beneficiado indevidamente de apenas parte dessa vantagem;

[…]»

7 O artigo 1.º, último parágrafo, do Regulamento n.º 1083/2006 enuncia:

«[…] o presente regulamento estabelece os princípios e as regras sobre parceria, programação, avaliação, gestão, incluindo a gestão financeira, acompanhamento e controlo com base na partilha de responsabilidades entre os Estados-Membros e a Comissão.»

8 O artigo 2.º, ponto 7, do referido regulamento dispõe:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

[…]

7) 'Irregularidade': qualquer violação de uma disposição de direito comunitário que resulte de ato ou omissão de um agente económico que tenha ou possa ter por efeito lesar o Orçamento Geral da União Europeia através da imputação de uma despesa indevida ao Orçamento Geral.»

9 O artigo 98.º do mesmo regulamento prevê:

«1. A responsabilidade pela investigação de eventuais irregularidades, pelas medidas a tomar sempre que seja detetada uma alteração significativa que afete a natureza ou os termos de execução ou de controlo das operações ou dos programas operacionais, e pelas correções financeiras necessárias incumbe, em primeiro lugar, aos Estados-Membros.

2. Os Estados-Membros efetuam as correções financeiras necessárias no que respeita às irregularidades pontuais ou sistémicas detetadas no âmbito de operações ou de programas operacionais. As correções efetuadas por um Estado-Membro consistem na anulação total ou parcial da participação pública no programa operacional. O Estado-Membro tem em conta a natureza e a gravidade das irregularidades, bem como os prejuízos financeiros daí resultantes para o fundo.

Os recursos dos fundos assim libertados podem ser reutilizados pelo Estado-Membro, até 31 de dezembro de 2015, no âmbito do programa operacional em causa, nos termos do n.º 3.

3. A participação anulada em conformidade com o n.º 2 não pode ser reutilizada para a operação ou operações que tenham sido objeto da correção nem, no caso de uma correção financeira efetuada devido a uma irregularidade sistémica, para operações realizadas no quadro da totalidade ou de parte do eixo prioritário em que ocorreu a irregularidade sistémica.

[…]»

10 O 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, 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, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 (JO 2013, L 347, p. 320), substitui, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2014, o Regulamento n.º 1083/2006.

11 O artigo 2.º, ponto 36, do Regulamento n.º 1303/2013 tem a seguinte redação:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

[…]

36) ‘Irregularidade’, uma violação do direito da União, ou do direito nacional relacionado com a sua aplicação, resultante de um ato ou omissão de um operador económico envolvido na execução dos [Fundos Europeus Estruturais e de Investimento] que tenha, ou possa ter, por efeito lesar o orçamento da União através da imputação de uma despesa indevida ao orçamento da União;».

12 O considerando 2 da Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços (JO L 134, p. 114), conforme alterada pelo Regulamento (CE) n.º 1422/2007 da Comissão, de 4 de dezembro de 2007 (JO 2007, L 317, p. 34) (a seguir «Diretiva 2004/18»), prevê:

«[…] A adjudicação de contratos celebrados nos Estados-Membros por conta do Estado, das autarquias locais e regionais e de outros organismos de direito público deve respeitar os princípios do Tratado, nomeadamente os princípios da livre circulação de mercadorias, da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços, assim como os princípios deles resultantes, tais como os princípios da igualdade de tratamento, da não-discriminação, do reconhecimento mútuo, da proporcionalidade e da transparência. Todavia, no que se refere aos contratos públicos que ultrapassem um determinado valor, é aconselhável estabelecer disposições que instituam uma coordenação comunitária dos procedimentos nacionais para a adjudicação dos contratos públicos que se baseiem nesses princípios por forma a garantir os seus efeitos e a abertura à concorrência dos contratos públicos. Por conseguinte, tais disposições de coordenação devem ser interpretadas em conformidade com as regras e princípios atrás referidos, bem como com as restantes regras do Tratado.»

13 O artigo 7.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Montantes dos limiares para contratos públicos», dispõe:

«A presente diretiva é aplicável aos contratos públicos não excluídos por força da exceção prevista nos artigos 10.° e 11.° e dos artigos 12.° a 18.° e cujo valor estimado, sem Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), seja igual ou superior aos seguintes limiares:

a) 133 000 [euros], para os contratos públicos de fornecimento e de serviços, com exclusão dos abrangidos pelo terceiro travessão da alínea b) celebrados por entidades adjudicantes que sejam autoridades governamentais centrais mencionadas no anexo IV; […]

b) 206 000 euros:

— para os contratos públicos de fornecimento e de serviços celebrados por entidades adjudicantes não mencionadas no anexo IV,

— para os contratos públicos de fornecimento celebrados pelas entidades mencionadas no anexo IV que operem no domínio da defesa, caso esses contratos digam respeito a produtos não mencionados no anexo V,

— para os contratos públicos de serviços celebrados por qualquer entidade adjudicante que tenham por objeto serviços da categoria 8 do anexo II A, serviços de telecomunicações da categoria 5 cujas posições no [Vocabulário Comum para os Contratos Públicos] sejam equivalentes aos números de referência CPC 7524, 7525 e 7526 e/ou os serviços constantes do anexo II B;

c) 5 150 000 [euros], para os contratos de empreitada de obras públicas.»

Direito romeno

14 O artigo 1.º do ordonanță Guvernului nr. 79/2003 privind controlul și recuperarea fondurilor comunitare, precum și a fondurilor de cofinanțare aferente utilizate necorespunzător (Decreto do Governo n.º 79/2003, relativo ao controlo e à recuperação dos fundos comunitários e dos fundos de cofinanciamento utilizados indevidamente, *Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 622, de 30 de agosto de 2003), na versão aplicável à data dos contratos de financiamento e dos processos de adjudicação lançados com vista à realização das ações subvencionadas em causa nos processos principais (a seguir «OG n.º 79/2003»), enuncia:

«O presente decreto regula a atividade de verificação e de recuperação das importâncias indevidamente pagas através da contribuição financeira a fundo perdido concedida à Roménia pela Comunidade Europeia e/ou dos fundos de cofinanciamento conexos, na sequência de irregularidades.»

15 O artigo 2.º do OG n.º 79/2003 prevê:

«Para efeitos do presente decreto, entende-se por:

a) irregularidade, qualquer violação da legalidade, da regularidade ou da conformidade relativamente às normas jurídicas nacionais e/ou comunitárias, assim como às disposições dos contratos ou a qualquer outro compromisso jurídico assumido com base nessas disposições que, através de uma despesa indevida, lese o orçamento geral da Comunidade Europeia e/ou os seus orçamentos geridos por esta ou em seu nome, assim como os orçamentos dos quais provém o cofinanciamento conexo;

[…]

d) créditos orçamentais resultantes de irregularidades, os montantes que devem ser restituídos ao orçamento geral da Comunidade Europeia e/ou aos orçamentos geridos por esta ou em seu nome, assim como aos orçamentos de cofinanciamento conexos, em consequência da utilização indevida dos fundos comunitários e dos fundos de cofinanciamento conexos e/ou em consequência da obtenção indevida de montantes no quadro das medidas que fazem parte do financiamento integral ou parcial daqueles fundos;

[…]»

16 O artigo 4.º do OG n.º 79/2003 dispõe:

«1. Constituem objeto da recuperação dos créditos orçamentais resultantes de irregularidades os montantes indevidamente pagos através dos fundos comunitários e/ou do cofinanciamento conexo, os encargos bancários, incluindo as despesas acessórias inerentes a estes, assim como outros montantes previstos na lei a cargo do devedor.

[…]»

17 À data do controlo, pela autoridade competente, das ações subvencionadas em causa nos processos principais, o ordonanță de urgență a Guvernului nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora (Decreto Urgente do Governo n.º 66/2011, relativo à prevenção, verificação e sanção das irregularidades na obtenção e na utilização dos fundos europeus e/ou dos fundos públicos nacionais conexos, *Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 461, de 30 de junho de 2011, a seguir «OUG n.º 66/2001»), tinha substituído o OG n.º 79/2003.

18 O artigo 2.º do OUG n.º 66/2011 dispõe:

«Para efeitos do presente decreto urgente, entende-se por:

a) irregularidade, qualquer violação da legalidade, regularidade ou conformidade relativamente às normas jurídicas nacionais e/ou europeias, assim como às disposições dos contratos ou a qualquer outro compromisso jurídico concluído com base nessas disposições, que resulte de uma ação ou omissão do beneficiário ou da autoridade com poderes de gestão dos fundos europeus e que, através de uma importância indevidamente paga, lese ou possa lesar o orçamento da União Europeia, os orçamentos dos doadores públicos internacionais e/ou os fundos públicos nacionais conexos;

[…]

h) atividade de verificação das irregularidades, a atividade de controlo ou de investigação levado a cabo pelas autoridades competentes em conformidade com o disposto no presente decreto urgente, a fim de determinar a existência de irregularidades;

i) atividade de determinação de créditos orçamentais resultantes de irregularidades, a atividade por meio da qual se estabelece e individualiza a obrigação de pagar resultante da irregularidade verificada, através da emissão de um título de crédito;

[…]

o) aplicação de correções financeiras, as medidas administrativas adotadas pelas autoridades competentes, em conformidade com o disposto no presente decreto urgente, que consistem em excluir do financiamento através dos fundos europeus e/ou dos fundos públicos nacionais conexos as despesas em relação às quais tenha sido verificada uma irregularidade;

[…]»

19 O artigo 27.º, n.º 1, do OUG n.º 66/2011 prevê:

«No caso de se verificarem irregularidades na aplicação, por parte dos beneficiários, das disposições respeitantes aos procedimentos de adjudicação de contratos públicos, em relação quer às normas nacionais vigentes em matéria de contratos públicos quer aos procedimentos específicos de adjudicação de contratos aplicáveis a beneficiários privados, é emitida uma nota de verificação de irregularidades e de determinação de correções financeiras […]»

20 O artigo 28.º do OUG n.º 66/2011 dispõe:

«O valor do crédito orçamental estabelecido com base no disposto no artigo 27.º deve ser calculado através da determinação de correções financeiras em conformidade com as disposições previstas no anexo.»

21 No quadro anexo ao OUG n.º 66/2011 relativo aos contratos de valor inferior ao limiar estabelecido pela legislação nacional relativa aos contratos públicos para a determinação da obrigação de publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*, o ponto 2.3 prevê para as violações que consistam na aplicação de critérios de qualificação e de seleção ou de fatores de avaliação ilegais, a aplicação de correções/reduções no valor de 10% do contrato em causa ou de uma taxa reduzida a 5%, em função da gravidade.

Litígios nos processos principais e questões prejudiciais

22 No âmbito do programa operacional regional para o período de 2007-2013, duas administrações locais romenas vizinhas, o distrito de Neamț (processo C-260/14) e o distrito de Bacău (processo C-261/14), beneficiaram de um financiamento por parte do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). A concessão deste financiamento foi efetuada através de um contrato de financiamento celebrado entre o Ministerul Dezvoltarii Regionale și Turismului (Ministério do Desenvolvimento Regional e do Turismo), na qualidade de autoridade de gestão do programa operacional regional 2007-2013, e as duas administrações locais respetivas.

23 No âmbito do processo C-260/14, o contrato de financiamento visa a reabilitação, a ampliação e a modernização de um centro escolar em Roman (Roménia), uma cidade situada a cerca de quarenta quilómetros a norte da cidade de Bacău (Roménia). Esta última situa-se a cerca de 300 km a norte de Bucareste (Roménia), a 370 km da fronteira búlgara, para lá dos Cárpatos Orientais e perto das fronteiras da Moldávia, a leste, e da Ucrânia, a norte. O distrito de Neamț, beneficiário dos fundos e agindo como entidade adjudicante, lançou um concurso para a adjudicação de um contrato público de serviços de auditoria num valor estimado de 20 264,18 euros, no termo do qual foi celebrado um contrato de prestação de serviços de auditoria no valor de 19 410,12 euros.

24 No âmbito do processo C-261/14, o contrato de financiamento visa a reabilitação de uma estrada distrital. O distrito de Bacău lançou um concurso público para adjudicação de um contrato de empreitada no valor de 2 820 515 euros, no termo do qual foi celebrado um contrato de empreitada em 17 de setembro de 2009.

25 Resulta dos elementos apresentados ao Tribunal de Justiça que, no âmbito desses dois procedimentos de concurso, o Ministério do Desenvolvimento Regional e da Administração Pública considerou que as condições estabelecidas quer pelo distrito de Neamț quer pelo distrito de Bacău eram ilegais à luz do direito nacional relativo à adjudicação de contratos públicos. Nestas condições, o referido ministério aplicou uma correção financeira equivalente a 5% do montante dos contratos em causa.

26 Assim, o distrito de Neamț e o distrito de Bacău interpuseram recurso das decisões relativas à aplicação das correções financeiras respetivas. Tendo o Ministério do Desenvolvimento Regional e da Administração Pública negado provimento a tais recursos, os recorrentes nos processos principais solicitaram ao órgão jurisdicional de reenvio a anulação das referidas decisões.

27 Nestes contenciosos, o órgão jurisdicional de reenvio tem de se pronunciar, designadamente, sobre a existência de uma «irregularidade», na aceção do Regulamento n.º 2988/95 ou do Regulamento n.º 1803/2006, e, se for esse o caso, sobre a natureza das correções financeiras efetuadas pelo referido ministério.

28 Nestas condições, a Curtea de Apel Bacău (Tribunal de Recurso de Bacău, Roménia) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as questões prejudiciais seguintes, sendo a primeira relativa ao processo C-260/14 e a segunda a quarta questões substancialmente idênticas nos processos C-260/14 e C-261/14:

«1) A violação, por parte de uma entidade adjudicante que é beneficiária de uma subvenção através dos fundos estruturais, de [disposições] relativas à adjudicação de um contrato público com um valor estimado inferior ao limiar previsto no artigo 7.º, alínea a), da Diretiva [2004/18], aquando da adjudicação de um contrato que tem como objeto a realização da ação subvencionada, constitui uma 'irregularidade' (em romeno 'abatere') na aceção do artigo 1.º do Regulamento […] n.º 2988/1995, ou uma 'irregularidade' (em romeno 'nereregularitate') na aceção do artigo 2.º, ponto 7, do Regulamento n.º 1083/2006?

2) Deve o artigo 98.º, n.º 2, [primeiro parágrafo], segundo período, do Regulamento […] n.º 1083/2006 ser interpretado no sentido de que as correções financeiras [efetuadas pelos] Estados-Membros, [quando tenham sido] aplicadas às despesas cofinanciadas através dos fundos estruturais por violação das [disposições] em matéria de contratos públicos, constituem medidas administrativas na aceção do artigo 4.º do Regulamento […] n.º 2988/95, ou constituem sanções administrativas na aceção do artigo 5.º, alínea c), do mesmo regulamento?

3) Caso se responda à segunda questão no sentido de que as correções financeiras [efetuadas pelos] Estados-Membros constituem sanções administrativas, é aplicável o princípio da aplicação retroativa da sanção menos severa nos termos do artigo 2.º, n.º 2, segundo período, do Regulamento n.º 2988/95?

4) No caso de terem sido aplicadas correções financeiras a despesas cofinanciadas através dos fundos estruturais, por violação das [disposições] em matéria de contratos públicos, opõem-se o artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento […] n.º 2988/95, conjugado com o artigo 98.º, n.º 2, [primeiro parágrafo], segundo período, do Regulamento […] n.º 1083/2006, bem como os princípios da segurança jurídica e da confiança legítima a que um Estado-Membro aplique correções financeiras reguladas por uma lei interna que entrou em vigor num momento posterior àquele em que se considera ter ocorrido a alegada violação?»

29 Por decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 16 de julho de 2014, os processos C-260/14 e C-261/14 foram apensados para efeitos das fases escrita e oral e do acórdão a proferir.

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão no processo C-260/14

30 Com a sua primeira questão no processo C-260/14, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2988/95 e o artigo 2.º, ponto 7, do Regulamento n.º 1083/2006 devem ser interpretados no sentido de que a violação de disposições nacionais por uma entidade adjudicante que é beneficiária de fundos estruturais no âmbito da adjudicação de um contrato público de valor estimado inferior ao limiar previsto no artigo 7.º, alínea a), da Diretiva 2004/18, é suscetível de constituir, quando da adjudicação desse contrato, uma «irregularidade», na aceção do referido artigo 1.º, n.º 2, ou do referido artigo 2.º, ponto 7.

31 Importa observar, a título preliminar, que, sendo o valor do contrato em causa no processo principal inferior ao limiar fixado no artigo 7.º, alínea a), da Diretiva 2004/18, o referido contrato não está abrangido pelo âmbito de aplicação dos procedimentos previstos nessa diretiva.

32 A este respeito, há que precisar que o Regulamento n.º 2988/95 se limita a estabelecer regras gerais de controlos e sanções com a finalidade de proteção dos interesses financeiros da União. Uma recuperação de fundos mal utilizados deve ser efetuada com fundamento noutras disposições, ou seja, sendo o caso, com fundamento em disposições setoriais (v. acórdão de 18 de dezembro de 2014, Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, n.º 37 e jurisprudência referida).

33 Conforme observou o advogado-geral no n.º 46 das suas conclusões, essas disposições setoriais entram no âmbito do Regulamento n.º 1083/2006.

34 No entanto, dado os Regulamentos n.º 2988/95 e n.º 1083/2006 fazerem parte do mesmo dispositivo, garantindo a boa gestão dos fundos da União e a proteção dos interesses financeiros desta última, o conceito de «irregularidade», na aceção do artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2988/95 e do artigo 2.º, ponto 7, do Regulamento n.º 1083/2006, exige uma interpretação uniforme.

35 Feita esta precisão, importa recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, para interpretar uma disposição de direito da União, deve ter-se em conta não só os seus termos mas também o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação em que se integra (v., neste sentido, acórdão de 3 de setembro de 2015, Sodiaal International, C-383/14, EU:C:2015:541, n.º 20 e jurisprudência referida).

36 Assim, embora resulte dos termos do artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2988/95 e do artigo 2.º, ponto 7, do Regulamento n.º 1083/2006 que uma violação do direito da União constitui uma irregularidade, não se pode excluir, contudo, que essa irregularidade possa igualmente resultar de uma violação do direito nacional.

37 A este respeito, há que considerar que, na medida em que as operações em causa nos processo principais beneficiaram de um financiamento da União, essas operações estão sujeitas à aplicação do direito da União. Assim, o conceito de «irregularidade» na aceção do artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2988/95 e do artigo 2.º, ponto 7, do Regulamento n.º 1083/2006, deve ser interpretado no sentido de que abrange não só qualquer violação desse direito como também a violação das disposições do direito nacional que contribuem para garantir a boa aplicação do direito da União relativo à gestão dos projetos financiados pelos fundos da União.

38 Esta interpretação do termo «irregularidade» é confirmada pelo exame do contexto normativo em que se inscreve nomeadamente o artigo 2.º, ponto 7, do Regulamento n.º 1083/2006, e pelo objetivo prosseguido por este regulamento.

39 Em primeiro lugar, no que diz respeito ao contexto normativo em que se inscreve o artigo 2.º, ponto 7, do Regulamento n.º 1083/2006, há que salientar que o objeto deste regulamento, conforme definido no seu artigo 1.º, consiste, nomeadamente, em estabelecer os princípios de gestão, acompanhamento e controlo das operações financeiramente apoiadas pelo FEDER com base na partilha de responsabilidades entre os Estados-Membros e a Comissão.

40 Essas tarefas de gestão, acompanhamento e controlo são especificadas no título VI do Regulamento n.º 1083/2006, ao passo que as relativas à gestão financeira são objeto das disposições do título VII do referido regulamento, cujo capítulo 2 é consagrado às correções financeiras. Dele resulta claramente que incumbe, em primeiro lugar, aos Estados-Membros a responsabilidade de efetuar, se for caso disso, as correções financeiras necessárias e, por conseguinte, assegurar que as operações cumprem todas as regras aplicáveis tanto ao nível da União como ao nível nacional.

41 Em segundo lugar, no que diz respeito ao objetivo prosseguido pelo Regulamento n.º 1083/2006, as regras estabelecidas no âmbito do referido regulamento visam nomeadamente, como salientado no n.º 34 do presente acórdão, garantir a utilização regular e eficaz dos fundos estruturais com vista a proteger os interesses financeiros da União.

42 Ora, uma vez que não se pode excluir que as infrações à legislação nacional possam pôr em causa a eficácia da intervenção dos fundos em questão, uma interpretação segundo a qual as referidas infrações não podem constituir uma «irregularidade» na aceção do artigo 2.º, ponto 7, do Regulamento n.º 1083/2006 não garantiria a plena realização dos objetivos prosseguidos pelo legislador da União neste domínio.

43 Tendo em conta as considerações precedentes, o conceito de «irregularidade» previsto no artigo 2.º, ponto 7, do Regulamento n.º 1083/2006 e no artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2988/95 deve ser interpretado no sentido de que se refere igualmente às violações das disposições de direito nacional aplicáveis às operações apoiadas pelos fundos estruturais.

44 De resto, essa interpretação é corroborada pela definição de «irregularidade», dada pelo artigo 2.º, ponto 36, do Regulamento n.º 1303/2013, que revogou, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2014, o Regulamento n.º 1083/2006.

45 Com efeito, esta definição, enunciada no n.º 11 do presente acórdão, refere-se agora, de forma expressa, a qualquer violação do direito da União ou do direito nacional relacionado com a sua aplicação. Interpretada à luz das considerações precedentes, esta precisão relativa à violação do direito nacional é suscetível de clarificar o alcance do conceito de «irregularidade» que figura no artigo 2.º, ponto 7, do Regulamento n.º 1083/2006 (v., neste sentido, *a contrario*, acórdão de 7 de abril de 2016, PARTNER Apelski Dariusz, C-324/14, EU:C:2016:214, n.ºs 90 e 91).

46 Por conseguinte, há que responder à primeira questão no processo C-260/14, que o artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2988/95 e o artigo 2.º, ponto 7, do Regulamento n.º 1083/2006 devem ser interpretados no sentido de que a violação de disposições nacionais por parte de uma entidade adjudicante que é beneficiária de fundos estruturais no âmbito da adjudicação de um contrato público de valor estimado inferior ao limiar previsto no artigo 7.º, alínea a), da Diretiva 2004/18, é suscetível de constituir, quando da adjudicação desse contrato, uma «irregularidade», na aceção do referido artigo 1.º, n.º 2, ou do referido artigo 2.º, ponto 7, desde que essa violação tenha ou possa ter por efeito lesar o orçamento geral da União pela imputação de uma despesa indevida.

Quanto à segunda questão no processo C-260/14 e primeira questão no processo C-261/14

47 Com a sua segunda questão no processo C-260/14 e a sua primeira questão no processo C-261/14, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o artigo 98.º, n.º 2, primeiro parágrafo, segundo período, do Regulamento n.º 1083/2006 deve ser interpretado no sentido de que as correções financeiras efetuadas pelos Estados-Membros, quando tenham sido aplicadas às despesas cofinanciadas através dos fundos estruturais, por violação das disposições em matéria de contratos públicos, constituem medidas administrativas na aceção do artigo 4.º do Regulamento n.º 2988/1995, ou se, pelo contrário, constituem sanções administrativas na aceção do artigo 5.º, alínea c), do referido regulamento.

48 Há que salientar, antes de mais, que nos termos do artigo 98.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1083/2006, as correções financeiras que os Estados-Membros devem efetuar quando detetam irregularidades relacionadas com as operações ou os programas operacionais consistem na anulação total ou parcial da participação pública no programa operacional em causa. Além disso, segundo o artigo 98.º, n.º 2, segundo parágrafo, do referido regulamento, os recursos dos fundos assim libertados podem, em determinadas condições, ser reutilizados pelo Estado-Membro em causa.

49 Em seguida, importa observar que resulta dos próprios termos da disposição acima referida, conjugados com o artigo 4.º, n.º 1, primeiro travessão, do Regulamento n.º 2988/95, que as correções financeiras que os Estados-Membros devem efetuar quando detetam irregularidades relacionadas com as operações ou os programas operacionais, têm por objetivo retirar a vantagem indevidamente obtida pelos operadores económicos em causa, nomeadamente, através da obrigação de reembolsar os montantes indevidamente pagos.

50 Por último, como salientou o advogado-geral no n.º 105 das suas conclusões, o Tribunal de Justiça já por diversas vezes precisou que a obrigação de restituir um benefício indevidamente recebido através de uma prática irregular não constitui uma sanção, mas antes a simples consequência da constatação de que as condições exigidas para a obtenção do benefício resultante da regulamentação da União não foram respeitadas, tornando indevido o benefício concedido (v., neste sentido, acórdãos de 4 de junho de 2009, Pometon, C-158/08, EU:C:2009:349, n.º 28; de 17 de setembro de 2014, Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, n.º 45 e jurisprudência referida; e de 18 de dezembro de 2014, Somvao,

C-599/13, EU:C:2014:2462, n.º 36). O facto, evocado nas decisões de reenvio, de o montante absoluto a restituir poder, em determinado caso concreto, não coincidir inteiramente com a perda efetivamente sofrida pelos fundos estruturais não é suscetível de pôr em causa essa conclusão.

51 Por conseguinte, resulta do que precede que há que responder à segunda questão no processo C-260/14 e à primeira questão no processo C-261/14 que o artigo 98.º, n.º 2, primeiro parágrafo, segundo período, do Regulamento n.º 1083/2006 deve ser interpretado no sentido de que as correções financeiras efetuadas pelos Estados-Membros, quando tenham sido aplicadas às despesas cofinanciadas através dos fundos estruturais, por violação das disposições em matéria de contratos públicos, constituem medidas administrativas na aceção do artigo 4.º do Regulamento n.º 2988/1995.

Quanto à terceira questão no processo C-260/14 e segunda questão no processo C-261/14

52 Tendo em conta a resposta dada ao órgão jurisdicional de reenvio no n.º 51 do presente acórdão, não há que responder à terceira questão no processo C-260/14 e segunda questão no processo C-261/14.

Quanto à quarta questão no processo C-260/14

53 Com a sua quarta questão no processo C-260/14, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se nas circunstâncias do processo principal, os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima devem ser interpretados no sentido de que se opõem a que um Estado-Membro aplique correções financeiras reguladas por um ato normativo interno que entrou em vigor num momento posterior àquele em que se considera ter ocorrido a alegada violação em matéria de contratos públicos.

54 A este respeito, decorre de jurisprudência constante que, quando os Estados-Membros adotam medidas através das quais põem em prática o direito da União, devem respeitar os princípios gerais deste direito, entre os quais figuram, nomeadamente, os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima (v., nomeadamente, acórdão de 3 de setembro de 2015, A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, n.ºs 35, 36 e jurisprudência referida).

55 Por outro lado, há que recordar que, segundo a mesma jurisprudência, embora o princípio da segurança jurídica se oponha a que um regulamento seja aplicado retroativamente, a saber, a uma situação ocorrida antes da sua entrada em vigor, e isso independentemente dos efeitos favoráveis ou desfavoráveis eventualmente resultantes para o interessado dessa aplicação, este mesmo princípio exige que qualquer situação de facto seja, em regra, e salvo indicação expressa em contrário, apreciada à luz das normas jurídicas dela contemporâneas. Todavia, a lei nova, embora vigore apenas para o futuro, aplica-se também, salvo derrogação, aos efeitos futuros das situações nascidas na vigência da lei antiga (v., nomeadamente, acórdão de 3 de setembro de 2015, A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, n.º 37 e jurisprudência referida).

56 Do mesmo modo, como decorre dessa mesma jurisprudência, o âmbito de aplicação do princípio da proteção da confiança legítima não poderá estender-se até ao ponto de impedir, de forma geral, que uma regulamentação nova se aplique aos efeitos futuros de situações nascidas na vigência da regulamentação anterior (v., nomeadamente, acórdão de 3 de setembro de 2015, A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, n.º 38 e jurisprudência referida).

57 Resulta do que antecede, que há responder à quarta questão no processo C-261/14 que os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a que um Estado-Membro aplique correções financeiras reguladas por um ato normativo interno que entrou em vigor num momento posterior àquele em que se considera ter ocorrido a alegada violação das disposições em matéria de contratos públicos, desde que se trate da

aplicação de uma regulamentação nova aos efeitos futuros de situações nascidas na vigência da regulamentação anterior, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, tendo em conta todas as circunstâncias pertinentes do processo principal.

Quanto às despesas

58 Revestindo o processo, quanto às partes nos processos principais, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Quinta Secção) declara:

1) **O 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, e o artigo 2.º, ponto 7, do 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, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1260/1999, devem ser interpretados no sentido de que a violação de disposições nacionais por parte de uma entidade adjudicante que é beneficiária de fundos estruturais no âmbito da adjudicação de um contrato público de valor estimado inferior ao limiar previsto no artigo 7.º, alínea a), da Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços, conforme alterada pelo Regulamento (CE) n.º 1422/2007 da Comissão, de 4 de dezembro de 2007, é suscetível de constituir, quando da adjudicação desse contrato, uma «irregularidade», na aceção do referido artigo 1.º, n.º 2, ou do referido artigo 2.º, ponto 7, desde que essa violação tenha ou possa ter por efeito lesar o orçamento geral da União pela imputação de uma despesa indevida.**

2) **O artigo 98.º, n.º 2, primeiro parágrafo, segundo período, do Regulamento n.º 1083/2006 deve ser interpretado no sentido de que as correções financeiras efetuadas pelos Estados-Membros, quando tenham sido aplicadas às despesas cofinanciadas através dos fundos estruturais, por violação das disposições em matéria de contratos públicos, constituem medidas administrativas na aceção do artigo 4.º do Regulamento n.º 2988/1995.**

3) **Os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a que um Estado-Membro aplique correções financeiras reguladas por um ato normativo interno que entrou em vigor num momento posterior àquele em que se considera ter ocorrido uma alegada violação das disposições em matéria de contratos públicos, desde que se trate da aplicação de uma regulamentação nova aos efeitos futuros de situações nascidas na vigência da regulamentação anterior, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, tendo em conta todas as circunstâncias pertinentes do processo principal.**

Assinaturas