



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

18 de dezembro de 2014*

«Reenvio prejudicial — Proteção dos interesses financeiros da União Europeia — Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 — Artigo 4.º — Orçamento geral da União — Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 — Artigo 53.º-B, n.º 2 — Decisão 2004/904/CE — Fundo Europeu para os Refugiados para o período de 2005 a 2010 — Artigo 25.º, n.º 2 — Fundamento jurídico da obrigação de recuperação de um subsídio em caso de irregularidade»

No processo C-599/13,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Raad van State (Países Baixos), por decisão de 20 de novembro de 2013, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 22 de novembro de 2013, no processo

Somalische Vereniging Amsterdam en Omgeving (Somvao)

contra

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: M. Ilešič, presidente de secção, A. Ó Caoimh, C. Toader (relatora), E. Jarašiūnas e C. G. Fernlund, juízes,

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

- em representação do Governo neerlandês, por M. Bulterman, M. Noort e J. Langer, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo estónio, por N. Grünberg, na qualidade de agente,
- em representação de la Comissão Europeia, por D. Maidani, B.-R. Killmann e G. Wils, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvida a advogada-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

* Língua do processo: neerlandês.

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 4.º 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), do artigo 53.º-B, n.º 2, proémio e alínea c), do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de junho de 2002, relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias (JO L 248, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 1995/2006 do Conselho, de 13 de dezembro de 2006 (JO L 390, p. 1, a seguir «Regulamento n.º 1605/2002»), bem como do artigo 25.º, n.º 2, da Decisão 2004/904/CE do Conselho, de 2 de dezembro de 2004, que institui o Fundo Europeu para os Refugiados para o período de 2005 a 2010 (JO L 381, p. 52).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio entre a Somalische Vereniging Amsterdam en Omgeving (Associação somali de Amesterdão e periferia, a seguir «Somvao»), associação com sede em Amesterdão (Países Baixos), e o Staatsecretaris van Veiligheid en Justitie (Secretário de Estado para a Segurança e a Justiça, a seguir «Staatssecretaris») a propósito da decisão deste último de reduzir e de recuperar uma parte do montante do subsídio concedido a esta associação a título do Fundo Europeu para os Refugiados.

Quadro jurídico

Direito da União

Regulamento (CEE) n.º 4253/88

- 3 O artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 4253/88 do Conselho, de 19 de dezembro de 1988, que estabelece as disposições de aplicação do Regulamento (CEE) 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»), tem a seguinte redação:

«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. Em relação às subvenções globais, o intermediário poderá, com o acordo do Estado-Membro e da Comissão, recorrer a uma garantia bancária ou a qualquer outra garantia que cubra este risco.

[...]»

Regulamento n.º 2988/95

4 O terceiro a quinto considerandos do Regulamento n.º 2988/95 têm a seguinte redação:

«Considerando que as regras [da] gestão [financeira] descentralizada e dos regimes de controlo são objeto de disposições pormenorizadas que diferem consoante as políticas comunitárias em questão; que, no entanto, importa combater em todos os domínios os atos lesivos dos interesses financeiros das Comunidades;

Considerando que a eficácia da luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros das Comunidades exige a criação de um quadro jurídico comum a todos os domínios abrangidos pelas políticas comunitárias;

Considerando que os comportamentos que constituem irregularidades, bem como as medidas e sanções administrativas que lhes dizem respeito, estão previstos em regulamentos setoriais em conformidade com o presente regulamento».

5 O artigo 1.º deste regulamento estabelece:

«1. Para efeitos da proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias, é adotada uma regulamentação geral em matéria de controlos homogêneos 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.»

6 O artigo 4.º do Regulamento n.º 2988/95, que figura sob o título II, intitulado «Medidas e sanções administrativas», do mesmo, prevê:

«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,

[...].

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.

[...]

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

Regulamento n.º 1605/2002

- 7 O título IV do Regulamento n.º 1605/2002, que figura sob a primeira parte deste, intitula-se «Execução do orçamento». O capítulo 2 deste título IV é relativo aos modos de execução do orçamento. Inclui os artigos 53.º a 57.º deste regulamento. O artigo 53.º deste prevê:

«A Comissão executará o orçamento de acordo com o disposto nos artigos 53.º-A a 53.º-D segundo uma das seguintes modalidades:

- a) De forma centralizada;
- b) Em gestão partilhada ou descentralizada; ou
- c) Gestão conjunta com organizações internacionais.»

- 8 O artigo 53.º-B do referido regulamento prevê:

«1. Quando a Comissão executar o orçamento em gestão partilhada, as tarefas de execução do orçamento serão delegadas em Estados-Membros. Tal modalidade é aplicável em especial às ações referidas nos Títulos I e II da Parte II.

2. Sem prejuízo de disposições complementares incluídas na regulamentação setorial pertinente e a fim de garantir, no quadro da gestão partilhada, a utilização dos fundos em conformidade com a regulamentação e os princípios aplicáveis, os Estados-Membros devem tomar as medidas legislativas, regulamentares, administrativas ou de outro tipo necessárias para a proteção dos interesses financeiros das Comunidades. Para o efeito, devem designadamente:

[...]

- c) Recuperar os fundos pagos indevidamente ou utilizados incorretamente e as importâncias perdidas em consequência de irregularidades ou erros;

[...]

Para o efeito, os Estados-Membros devem realizar regularmente verificações e instituir um sistema de controlo interno eficaz. [...] instaurarão os processos judiciais necessários e adequados.

[...]»

- 9 O artigo 53.º-B do Regulamento n.º 1605/2002 foi revogado a partir de 31 de dezembro de 2013, pelo artigo 212.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho (JO L 298, p. 1).

Decisão 2004/904

- 10 Sob a epígrafe «Controlos e correções financeiras efetuados pelos Estados-Membros», o artigo 25.º da Decisão 2004/904 dispõe:

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

[...]

- b) Prevenir, detetar e corrigir as irregularidades e comunicá-las à Comissão, de acordo com as regras aplicáveis, mantendo-a informada da evolução das ações administrativas e judiciais;

[...]

2. Os Estados-Membros procedem às correções financeiras necessárias relativamente à irregularidade detetada, tendo em conta o seu carácter individual ou sistémico. As correções financeiras consistem na supressão da totalidade ou de parte da contribuição do Fundo para as ações em causa e dão origem, em caso de não reembolso no prazo fixado pelo Estado-Membro, ao pagamento de juros de mora, à taxa prevista no n.º 4 do artigo 26.º

[...]»

- 11 O artigo 32.º desta decisão, sob a epígrafe «Destinatários», prevê:

«Os Estados-Membros são os destinatários da presente decisão, em conformidade com o Tratado que institui a Comunidade Europeia.»

Decisão 2006/399/CE

- 12 A Comissão adotou, através da sua Decisão 2006/399/CE, de 20 de janeiro de 2006, que estabelece regras de execução da Decisão 2004/904/CE do Conselho no que se refere à elegibilidade das despesas no âmbito das ações cofinanciadas pelo Fundo Europeu para os Refugiados executadas nos Estados-Membros (JO L 162, p. 1), as condições de elegibilidade das despesas.
- 13 Mais particularmente, segundo a regra n.º 6 do anexo da Decisão 2006/399, os custos devem ter sido efetivamente incorridos, corresponderem a pagamentos efetuados pelo beneficiário, registados na contabilidade ou na documentação fiscal do beneficiário e serem identificáveis e controláveis. Em regra, os pagamentos feitos pelos beneficiários deverão ser comprovados por recibos. Nos casos em que tal não seja possível, deverão ser fornecidos documentos contabilísticos ou documentos comprovativos de idêntico valor probatório.

Direito neerlandês

- 14 O artigo 4:49, da Lei geral sobre o direito administrativo (Algemene wet bestuursrecht, a seguir «Awb») prevê, no seu n.º 1:
- «1. O órgão da administração pode revogar ou alterar em detrimento do beneficiário a decisão de fixação da subvenção:
- a) com base em factos ou circunstâncias que, no momento da fixação da subvenção, não podia razoavelmente conhecer e que teriam determinado a fixação de uma subvenção de montante inferior ao que resulta da decisão de concessão da subvenção;
 - b) se a decisão de liquidação era inexata e o beneficiário tinha conhecimento disso ou devia tê-lo;
 - c) se, após liquidação da subvenção, o beneficiário não preencheu as obrigações ligadas à subvenção.»
- 15 O artigo 4:57, n.º 1, da Awb tem a seguinte redação:
- «A autoridade administrativa pode recuperar os montantes de subsídio pagos indevidamente».
- 16 O quadro de execução do Fundo Europeu para os Refugiados nos Países Baixos, programa plurianual 2005-2007 (Uitvoeringskader Europees Vluchtelingenfonds Nederland, Meerjarenprogramma 2005-2007, a seguir «quadro nacional de execução»), adotado com fundamento na Decisão 2006/399 da Comissão, prevê, no seu n.º 2.1, que o beneficiário está encarregado de registar os dados e de organizar (ou mandar organizar) uma documentação do projeto compreensível e controlável.
- 17 O n.º 2.2. do quadro nacional de execução, epigrafado «administração financeira», remete para a Decisão 2006/399 quanto às regras detalhadas relativas aos custos admissíveis.

Factos do litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 18 A Somvao é uma associação que atua em benefício da comunidade somali residente em Amesterdão e nas proximidades desta cidade. Apresentou, em 18 de agosto de 2005, um pedido de subsídio para um projeto de auxílio aos refugiados denominado «Tesfa Himilio II» (a seguir «projeto»), que devia ser desenvolvido entre 1 de maio de 2005 e 30 de maio de 2008. Para execução deste projeto, a Somvao colaborava com a Stichting Dir, uma organização etíope estabelecida igualmente em Amesterdão. O projeto visava promover a integração e a participação dos etíopes e dos somalis na sociedade neerlandesa, designadamente desenvolvendo e oferecendo programas específicos de inserção social e profissional destinados aos jovens, às mulheres e aos idosos.
- 19 Através da sua decisão de 27 de abril de 2006, o Staatssecretaris concedeu à Somvao um subsídio para a primeira fase do projeto, no montante de 199 761 euros, ou seja, 45% dos custos admissíveis, a financiar pelo Fundo Europeu para os Refugiados.
- 20 No que respeita às condições para concessão de um subsídio, a decisão do Staatssecretaris, de 27 de abril de 2006, remetia para o quadro nacional de execução do Fundo Europeu para os Refugiados nos Países Baixos.

- 21 Na sequência da apresentação do balanço final, o subsídio foi fixado no referido montante através de uma decisão de 27 de julho de 2007. O órgão jurisdicional de reenvio indica que, para a fixação desse montante, o Staatssecretaris, por um lado, limitou-se aos dados que tinham sido fornecidos com o pedido de fixação do subsídio para a primeira fase do projeto e, por outro, não controlou todos os documentos do projeto.
- 22 No mês de fevereiro de 2009, por iniciativa da Comissão, uma sociedade de auditoria efetuou um controlo da regularidade da utilização do subsídio, ao longo do qual foram examinados os descontos apresentados pela Somvao relativos aos custos do projeto. Após ter tido em conta as observações da Somvao, essa sociedade concluiu, em 6 de outubro de 2009, que uma grande parte das rubricas de despesas e dos descontos indicados pela Somvao, designadamente no que respeita às despesas de pessoal, não estavam justificadas de maneira clara e aceitável, de tal modo que o montante de 188 675,87 euros tinha sido pago indevidamente a título do subsídio.
- 23 Na sequência do relatório final de controlo, o Staatssecretaris modificou, por decisão de 12 de novembro de 2009, a decisão de 27 julho de 2007 relativa à fixação do subsídio, reduzindo este último para 11 085,13 euros e ordenando a cobrança do que fora recebido em excesso, ou seja, 188 675,87 euros.
- 24 Tendo o Staatssecretaris, em 31 de maio de 2010 e na sequência de uma reclamação da Somvao, confirmado a sua decisão de 12 de novembro de 2009, a referida associação interpôs recurso da decisão do Staatssecretaris de 12 de novembro de 2009 para o Rechtbank Amsterdam. Esse órgão jurisdicional, por decisão de 22 de setembro de 2011, declarou o recurso improcedente. Mais precisamente, declarou que, embora o Staatssecretaris não pudesse invocar o direito nacional para justificar a competência para alterar, em prejuízo da Somvao, o montante do subsídio que tinha sido concedido, era, no entanto, obrigado, com fundamento no artigo 25.º, n.º 2, da Decisão 2004/904, a alterar esse montante.
- 25 A Somvao recorreu desta sentença para o Afdeling Bestuursrechtspraak (Secção do contencioso administrativo) do Raad van State.
- 26 O Raad van State considera que o incumprimento, declarado pelo Staatssecretaris, da obrigação de manter uma contabilidade correta do projeto constitui uma irregularidade conforme definida no artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2988/95. À semelhança do Rechtbank Amsterdam, o órgão jurisdicional de reenvio considera que o facto de a Somvao não ter mantido uma contabilidade clara não pode ser visto como sendo constitutivo de uma das hipóteses enumeradas no artigo 4:49, n.º 1, alíneas a) a c), da Awb que permita à autoridade administrativa revogar ou modificar a decisão de fixação de um subsídio em prejuízo do seu beneficiário, uma vez que a falta de uma contabilidade correta do projeto é uma circunstância de que o Staatssecretaris deveria ter tomado conhecimento quando foi liquidado o subsídio em causa. O Raad van State conclui que a decisão que modifica o subsídio e designadamente a recuperação deste é desprovida de base jurídica em direito interno.
- 27 Por consequência, esse órgão jurisdicional interroga-se quanto à questão de saber se o direito da União permite fundamentar juridicamente uma decisão de redução do montante de um subsídio já concedido e que ordena a recuperação dos montantes indevidamente recebidos, na hipótese de serem constatadas irregularidades, como as constatadas no caso que lhe está submetido. Mais especificamente, interroga-se sobre se o artigo 4.º do Regulamento n.º 2988/95, o artigo 53.º-B, n.º 2, proémio e alínea c), do Regulamento n.º 1605/2002 ou ainda o artigo 25.º, n.º 2, da Decisão 2004/904 podem constituir o fundamento jurídico da decisão de reduzir o subsídio concedido ao abrigo do Fundo Europeu para os Refugiados e recuperar grande parte desse subsídio.
- 28 Com base nos acórdãos Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening e o. (C-383/06 a C-385/06, EU:C:2008:165) e Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre (C-465/10, EU:C:2011:867), relativos ao Regulamento n.º 4253/88, o órgão jurisdicional de reenvio alega que

parece poder ser deduzido desses acórdãos que uma regra geral tendo em vista a proteção dos interesses financeiros da União não pode constituir o fundamento jurídico de uma decisão de redução e de recuperação de um subsídio. Apenas uma regra específica poderia servir de fundamento jurídico a essa decisão. Isso implicaria, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, que os Regulamentos n.ºs 2988/95 e 1605/2002 não podem servir de base jurídica à decisão que ordena a redução do subsídio, bem como a recuperação deste.

29 Por outro lado, o órgão jurisdicional de reenvio duvida que o artigo 25.º, n.º 2, da Decisão 2004/904 possa servir de base legal à decisão de redução do subsídio que foi concedido, dado que essa decisão, exclusivamente dirigida aos Estados-Membros, não pode, por si própria, criar obrigações para um particular.

30 Nestas circunstâncias, o Raad van State decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Constitui o artigo 4.º do Regulamento [n.º 2988/95] ou o artigo 53.º-B, n.º 2, proémio[...] e alínea c), do Regulamento [n.º 1605/2002] um fundamento jurídico para as autoridades nacionais alterarem, em detrimento do beneficiário, uma subvenção do Fundo Europeu para os Refugiados, já fixada, e exigirem àquele o respetivo reembolso?

2) Constitui o artigo 25.º, n.º 2, da Decisão 2004/904 um fundamento jurídico para as autoridades nacionais alterarem, em detrimento do beneficiário, uma subvenção do Fundo Europeu para os Refugiados, já fixada, e exigirem àquele o respetivo reembolso, sem que seja necessária uma habilitação para o efeito conferida pelo direito nacional?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

31 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 4.º do Regulamento n.º 2988/95, ou o artigo 53.º-B, n.º 2, proémio e alínea c), do Regulamento n.º 1605/2002, deve ser interpretado no sentido de que, na falta de base legal decorrente do direito interno, quer uma quer outra destas disposições fornece fundamento jurídico para uma decisão das autoridades nacionais que modifica, em detrimento do beneficiário, o montante de um subsídio concedido a título do Fundo Europeu para os Refugiados, no quadro da gestão partilhada entre a Comissão e os Estados-Membros, e que ordena a recuperação junto desse beneficiário de uma parte desse montante.

32 Há que recordar que o Regulamento n.º 2988/95, segundo o seu artigo 1.º, n.º 1, institui uma regulamentação geral relativa a controlos homogéneos e a medidas e sanções administrativas em matéria de irregularidades no domínio do direito da União, fazendo-o, como resulta do terceiro considerando deste regulamento, para combater em todos os domínios os atos lesivos dos interesses financeiros da União (acórdãos *FranceAgriMer*, C-670/11, EU:C:2012:807, n.º 41 e jurisprudência referida, e *Cruz & Companhia*, C-341/13, EU:C:2014:2230, n.º 43).

33 Como resulta do quarto considerando do Regulamento n.º 2988/95, a eficácia da luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União exige a criação de um quadro jurídico comum a todos os domínios abrangidos pelas políticas da União. Além disso, nos termos do quinto considerando do mesmo regulamento, os comportamentos que constituem irregularidades, bem como as respetivas medidas e sanções administrativas, estão previstos em regulamentos setoriais, em conformidade com o Regulamento n.º 2988/95. No domínio dos controlos e das sanções das irregularidades cometidas em

direito da União, o legislador da União, impôs, ao adotar o Regulamento n.º 2988/95, uma série de princípios e exigiu que, em regra geral, todos os regulamentos setoriais respeitem estes princípios (acórdão FranceAgriMer, EU:C:2012:807, n.ºs 42, 43 e jurisprudência referida).

- 34 Assim, o Regulamento n.º 2988/95 destina-se a reger qualquer situação em que esteja em causa uma «irregularidade», na aceção do artigo 1.º do mesmo, isto é, uma violação de uma disposição de direito da União que resulte de um ato ou de uma omissão de um agente económico que tenha ou possa ter por efeito lesar o orçamento geral da União ou orçamentos geridos por esta, quer pela diminuição ou supressão de receitas provenientes de recursos próprios cobradas diretamente por conta da União quer por uma despesa indevida (acórdão FranceAgriMer, EU:C:2012:807, n.º 44).
- 35 Conforme previsto no artigo 4.º, n.º 1, primeiro travessão, do Regulamento n.º 2988/95, qualquer irregularidade tem como consequência, regra geral, a retirada da vantagem indevidamente obtida, designadamente pela obrigação de pagar os montantes devidos ou de reembolsar os montantes indevidamente recebidos (acórdão FranceAgriMer, EU:C:2012:807, n.º 46 e jurisprudência referida).
- 36 A respeito da obrigação de restituir um benefício indevidamente recebido através de uma prática irregular, o Tribunal de Justiça já precisou que essa obrigação 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 Pometon, C-158/08, EU:C:2009:349, n.º 28 e jurisprudência referida, e Cruz & Companhia, EU:C:2014:2230, n.º 45).
- 37 No entanto, o Tribunal de Justiça precisou igualmente que o Regulamento n.º 2988/95 se limita a estabelecer as regras gerais de controlos e sanções com a finalidade de proteção dos interesses financeiros da União. É, portanto, com fundamento noutras disposições, ou seja, sendo o caso, com fundamento em disposições setoriais, que deve ser efetuada uma recuperação de fundos mal utilizados (v., neste sentido, acórdão Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, EU:C:2011:867, n.º 33 e jurisprudência referida).
- 38 Consequentemente, importa verificar se uma medida como a que está em causa no processo principal pode ser tomada como base do artigo 53.º-B, n.º 2, proémio e alínea c), do Regulamento n.º 1605/2002.
- 39 A título preliminar, recorde-se que o artigo 53.º-B do Regulamento n.º 1605/2002 foi inserido no direito da União pelo Regulamento n.º 1995/2006. Embora tenha sido revogado entretanto, era aplicável à data dos factos no processo principal.
- 40 Tendo sido adotado com fundamento no artigo 279.º CE, atual artigo 322.º TFUE, que permitia a adoção de regras financeiras que fixem designadamente as modalidades relativas ao estabelecimento e à execução do orçamento geral da União, o Regulamento n.º 1605/2002 prevê no seu artigo 53.º, alíneas a) a c), que a Comissão execute o orçamento geral quer de maneira centralizada, quer em gestão repartida ou descentralizada, quer em gestão conjunta com organizações internacionais.
- 41 Como resulta da epígrafe do capítulo 2 do título IV do Regulamento n.º 1605/2002, o artigo 53.º-B deste último consagra um modo de execução do orçamento geral da União no domínio da gestão partilhada. Segundo o n.º 1 da mesma disposição, quando a Comissão coopera com os Estados-Membros a fim de executar o orçamento em gestão partilhada na aceção do artigo 53.º, n.º 1, alínea b), do mesmo regulamento, as tarefas de execução do orçamento são delegadas aos Estados-Membros.

- 42 Por sua vez, o artigo 53.º-B, n.º 2, proémio e alínea c), do Regulamento n.º 1605/2002 enuncia que os Estados-Membros devem tomar todas as medidas legislativas, regulamentares, administrativas ou outras necessárias para proteger os interesses financeiros da União, designadamente recuperando os fundos pagos indevidamente ou mal utilizados ou os fundos perdidos na sequência de irregularidades ou de erros.
- 43 Importa referir que os termos desta disposição estão redigidos de maneira análoga à redação do artigo 23.º, n.º 1, terceiro travessão, do Regulamento n.º 4253/88, o qual, diversamente do Regulamento n.º 1605/2002, constitui um regulamento setorial.
- 44 O Tribunal de Justiça já declarou, no que respeita ao artigo 23.º, n.º 1, terceiro travessão, do Regulamento n.º 4253/88, que o mesmo cria uma obrigação para os Estados-Membros, sem que seja necessária uma habilitação prevista pelo direito nacional, de recuperar os fundos perdidos na sequência de um abuso ou de uma negligência. Qualquer exercício, pelo Estado-Membro em causa, de um poder de apreciação sobre a oportunidade de exigir ou não a restituição de fundos comunitários indevida ou irregularmente concedidos é incompatível com a referida obrigação de restituição (v. acórdão *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, EU:C:2011:867, n.ºs 34, 35 e jurisprudência referida).
- 45 Os termos inequívocos e incondicionais do artigo 53.º-B, n.º 2, proémio e alínea c), do Regulamento n.º 1605/2002 não podem, também eles, ser interpretados no sentido de que deixam aos Estados-Membros uma margem de apreciação sobre a oportunidade de proceder ou não a correções financeiras relacionadas com as irregularidades declaradas.
- 46 Assim, tendo optado, posteriormente à entrada em vigor do artigo 4.º do Regulamento n.º 2988/95 e do artigo 23.º do Regulamento n.º 4253/88, adotar o artigo 53.º-B do Regulamento n.º 1605/2002, o legislador da União quis criar, na regulamentação geral, uma obrigação, para os Estados-Membros, de proceder, quando executam o orçamento em gestão partilhada, a correções financeiras, designadamente de recuperar os fundos perdidos na sequência de um abuso ou de uma negligência, não só sem que uma habilitação prevista pelo direito nacional seja necessária mas também sem que uma regulamentação setorial seja indispensável.
- 47 Esta interpretação é corroborada pelo facto de que, segundo a sua frase introdutória, este artigo 53.º-B, n.º 2, é aplicável «[s]em prejuízo das disposições complementares incluídas na regulamentação setorial pertinente [...]». Os termos «sem prejuízo» indicam precisamente que o referido artigo 53.º-B é, só por si, suficiente. Do mesmo modo, o adjetivo «complementares», que diz respeito à regulamentação setorial, indica que, se a mesma existir, não substitui o artigo 53.º-B do Regulamento n.º 1605/2002, mas limita-se a completá-lo.
- 48 Uma leitura diferente deste artigo teria por efeito privar o Regulamento n.º 1605/2002 do seu efeito útil e prejudicaria a proteção dos interesses financeiros da União.
- 49 Daqui resulta que a frase introdutória do artigo 53.º-B, n.º 2, do referido regulamento constitui um fundamento jurídico para a modificação de um subsídio em prejuízo do beneficiário, quando esta modificação visa a proteção dos interesses financeiros da União. Do mesmo modo, a alínea c) da referida disposição constitui a base jurídica para a adoção de medidas relativas à recuperação dos fundos indevidamente pagos ou mal utilizados na sequência de irregularidades ou de erros.
- 50 Por outro lado, o Tribunal de Justiça já precisou que a retirada dos montantes indevidamente pagos apenas pode ser efetuada em conformidade com os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima (v., neste sentido, acórdão *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening e o.*, EU:C:2008:165, n.º 53).

- 51 Assim, o princípio da segurança jurídica exige que uma regulamentação da União permita aos interessados conhecer com exatidão o alcance das obrigações que a mesma lhes impõe (v. acórdão ROM-projecten, C-158/06, EU:C:2007:370, n.º 25 e jurisprudência referida).
- 52 No que diz respeito ao princípio da proteção da confiança legítima, o Tribunal de Justiça já declarou que o beneficiário de um subsídio não pode invocar essa proteção no caso de não ter dado execução a uma das condições a que estava sujeita a concessão do subsídio (v., neste sentido, acórdão Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening e o., EU:C:2008:165, n.º 56 e jurisprudência referida).
- 53 No processo principal, resulta dos elementos fornecidos ao Tribunal de Justiça que a decisão de concessão de 27 de abril de 2006 estava sujeita ao respeito, pela Somvao, das regras da Decisão 2006/399 e, designadamente, da obrigação de registar os dados e de manter uma documentação do projeto compreensível e controlável.
- 54 Com base nestes elementos, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar se, tendo em conta o comportamento quer do beneficiário dos fundos quer da Administração nacional, os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, conforme entendidos em direito da União, foram respeitados no que diz respeito aos pedidos de reembolso.
- 55 Tendo em conta as considerações precedentes, importa responder à primeira questão que o artigo 53.º-B, n.º 2, proémio e alínea c), do Regulamento n.º 1605/2002 deve ser interpretado no sentido de que, na falta de base legal de direito interno, esta disposição fornece um fundamento jurídico para uma decisão das autoridades nacionais que modifica, em detrimento do beneficiário, o montante de um subsídio concedido a título do Fundo Europeu para os Refugiados, no quadro da gestão partilhada entre a Comissão e os Estados-Membros, e que ordena a recuperação junto deste de uma parte desse montante. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar se, tendo em conta o comportamento quer do beneficiário dos fundos quer da Administração nacional, os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, conforme entendidos em direito da União, foram respeitados no que diz respeito aos pedidos de reembolso.

Quanto à segunda questão

- 56 Tendo em conta a resposta dada à primeira questão, não há que responder à segunda questão.

Quanto às despesas

- 57 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, 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 (Terceira Secção) declara:

O artigo 53.º-B, n.º 2, proémio e alínea c), do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de junho de 2002, relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias, conforme alterado pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 1995/2006 do Conselho, de 13 de dezembro de 2006, deve ser interpretado no sentido de que, na falta de base legal de direito interno, esta disposição fornece um fundamento jurídico para uma decisão das autoridades nacionais que modifica, em detrimento do beneficiário, o montante de um subsídio concedido a título do Fundo Europeu para os Refugiados, no quadro da gestão partilhada entre a Comissão Europeia e os Estados-Membros, e que ordena a recuperação junto deste de uma parte desse montante. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio

apreciar se, tendo em conta o comportamento quer do beneficiário dos fundos quer da Administração nacional, os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, conforme entendidos em direito da União, foram respeitados no que diz respeito aos pedidos de reembolso.

Assinaturas