



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

22 de outubro de 2014*

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Fundo de Coesão — Redução da contribuição financeira — Irregularidades na aplicação da legislação sobre contratos públicos — Adoção da decisão pela Comissão Europeia — Incumprimento do prazo estabelecido — Consequências»

No processo C-429/13 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 26 de julho 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 B. Conte e A. Tokár, na qualidade de agentes, assistidos por J. Rivas Andrés, advogado, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

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

advogado-geral: M. Wathelet,

secretário: M. Ferreira, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 15 de maio de 2014,

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

profere o presente

Acórdão

- 1 Com o presente recurso, o Reino de Espanha pede a anulação do acórdão do Tribunal Geral da União Europeia, Espanha/Comissão (T-384/10, EU:T:2013:277, a seguir «acórdão recorrido»), que negou provimento ao seu recurso destinado à anulação da Decisão C (2010) 4147 da Comissão, de

* Língua do processo: espanhol.

30 de junho de 2010, relativa à redução da contribuição do Fundo de Coesão a favor dos seguintes projetos ou grupos de projetos: «Abastecimento de água a populações residentes na bacia hidrográfica do Guadiana: região de Andevalo» (2000.ES.16.C.PE.133), «Saneamento e estação de tratamento da bacia do Guadalquivir: Guadaira, Aljarafe e EE NN PP do Guadalquivir» (2000.ES.16.C.PE.066) e «Abastecimento de água aos sistemas intermunicipais das províncias de Granada e de Málaga» (2002.ES.16.C.PE.061) (a seguir «decisão controvertida»).

Quadro jurídico

- 2 Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1164/94 do Conselho, de 16 de maio de 1994, que institui o Fundo de Coesão (JO L 130, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1264/1999 do Conselho, de 21 de junho de 1999 (JO L 161, p. 57), e pelo Regulamento (CE) n.º 1265/1999 do Conselho, de 21 de junho de 1999 (JO L 161, p. 62, a seguir «Regulamento n.º 1164/94»):

«O fundo apoia financeiramente projetos que contribuam para a realização dos objetivos fixados no Tratado da União Europeia, nos domínios do ambiente e das redes transeuropeias de infraestruturas de transportes, nos Estados-Membros com um PNB *per capita* inferior a 90% da média comunitária, medido com base nas paridades do poder de compra, que tenham definido um programa que lhes permita preencher os requisitos de convergência económica estabelecidos no artigo [126.º TFUE].»

- 3 O artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1164/94 prevê:

«Os projetos financiados pelo fundo deverão respeitar as disposições dos Tratados e demais atos adotados para sua execução e as políticas comunitárias, incluindo as relativas à proteção do ambiente, aos transportes, às redes transeuropeias, à concorrência e à adjudicação de contratos públicos.»

- 4 O artigo 12.º do Regulamento n.º 1164/94 tem a seguinte redação:

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

[...]

- c) Garantirão a gestão dos projetos segundo o conjunto da regulamentação comunitária aplicável e a utilização dos fundos postos à sua disposição segundo os princípios de boa gestão financeira;

[...]»

- 5 O Regulamento n.º 1164/94 era aplicável no período compreendido entre os anos 2000 e 2006. Em conformidade com o artigo 1.º, ponto 11, do Regulamento n.º 1264/1999, o Regulamento n.º 1164/94 devia ser reexaminado, o mais tardar, até 31 de dezembro de 2006.

- 6 Nos termos do artigo 100.º, com a epígrafe «Procedimento», 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 (JO L 210, p. 25):

«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.»

7 O artigo 108.º do Regulamento n.º 1083/2006, com a epígrafe «Entrada em vigor», dispõe, 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.º a 16.º, 25.º a 28.º, 32.º a 40.º, 47.º a 49.º, 52.º a 54.º, 56.º, 58.º a 62.º, 69.º a 74.º, 103.º a 105.º e 108.º 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.»

Antecedentes do litígio e decisão controvertida

8 Os antecedentes do litígio constam dos n.ºs 28 a 57 do acórdão recorrido e podem ser resumidos da forma que se segue.

9 Em 2001 e 2002, a Comissão concedeu uma contribuição do Fundo de Coesão a favor dos seguintes projetos ou grupos de projetos:

— Projeto relativo ao abastecimento de água a populações residentes na bacia hidrográfica do rio Guadiana: região de Andevalo (2000.ES.16.C.PE.133) (a seguir «projeto Andevalo»), para o qual o custo público admissível foi fixado em 11 419 216 euros e cuja contribuição financeira do Fundo de Coesão ascende a 9 135 373 euros;

— Grupo de projetos relativo ao saneamento e à estação de tratamento da bacia do Guadalquivir: Guadaira, Aljarafe e EE NN PP do Guadalquivir (2000.ES.16.C.PE.066) (a seguir «grupo de projetos Guadalquivir»), para o qual o custo público admissível foi fixado em 40 430 000 euros e cuja contribuição financeira do Fundo de Coesão ascende a 32 079 293 euros; e

- Grupo de projetos relativo ao abastecimento de água aos sistemas intermunicipais das províncias de Granada e de Málaga (2002.ES.16.C.PE.061) (a seguir «grupo de projetos Granada e Málaga»), para o qual o custo público admissível foi fixado em 22 406 817 euros e cuja contribuição financeira do Fundo de Coesão ascende a 17 925 453 euros.
- 10 O cofinanciamento pela União Europeia dos projetos em questão representou, assim, 80% do custo total da contribuição pública ou do equivalente admissível.
- 11 O organismo responsável pela execução do projeto Andevalo e pelo grupo de projetos Granada e Málaga era a Direção-Geral de Obras Hidráulicas do Governo Regional da Andaluzia (Dirección General de Obras Hidráulicas de la Junta de Andalucía). O organismo responsável pela execução do grupo de projetos Guadalquivir era a Agência Andaluza da Água do Departamento do Ambiente do Governo Regional da Andaluzia (Agencia Andaluza del Agua de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía). Estes dois organismos delegaram essa execução na empresa pública Gestión de Infraestructuras de Andalucía SA (Gestão de Infraestruturas da Andaluzia SA).
- 12 Entre os anos de 2004 e 2006, os serviços da Comissão, assistidos por uma sociedade de auditoria externa, efetuaram auditorias aos projetos ou aos grupos de projetos em questão. A Comissão enviou os diferentes relatórios de auditoria às autoridades espanholas. Esses relatórios identificavam determinadas irregularidades em cada um desses projetos ou grupos de projetos, relacionadas com o desrespeito das normas que regulam a adjudicação dos contratos públicos e, em especial, com o fracionamento desses contratos e com a sua não publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.
- 13 Por carta de 9 de fevereiro de 2009, a Comissão informou as autoridades espanholas de que considerava provadas essas irregularidades e comunicou a sua intenção de iniciar o processo de suspensão dos pagamentos intercalares e de aplicar as correções financeiras pertinentes nos termos do Regulamento n.º 1164/94. A Comissão pediu também às autoridades espanholas que lhe transmitissem as suas observações no prazo de dois meses.
- 14 As autoridades espanholas responderam por cartas de 11 de maio, 18 de maio e 29 de outubro de 2009, contestando os incumprimentos imputados.
- 15 Por carta de 7 de julho de 2009, as autoridades espanholas também pediram que não fosse aplicada a suspensão dos pagamentos.
- 16 Em 10 de novembro de 2009, a Comissão organizou uma audição com as autoridades espanholas, com o intuito de chegar a um acordo sobre as questões controvertidas. Nessa audição, as autoridades espanholas pediram que lhes fosse concedido um prazo de quinze dias para apresentarem novos elementos, que, subsequentemente, entregaram à Comissão em 2 de dezembro de 2009.
- 17 Em 30 de junho de 2010, a Comissão adotou a decisão controvertida.
- 18 Nesta decisão, da qual o Reino de Espanha foi notificado em 1 de julho de 2010, a Comissão reduziu os montantes concedidos a título da contribuição financeira do Fundo de Coesão para os diferentes projetos, em 1 642 572,60 euros, relativamente ao projeto Andevalo, em 3 837 074,52 euros, relativamente ao grupo de projetos Guadalquivir, e em 2 295 581,47 euros, relativamente ao grupo de projetos Granada e Málaga.

Recurso no Tribunal Geral e acórdão recorrido

- 19 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 8 de setembro de 2010, o Reino de Espanha interpôs um recurso destinado a obter a anulação da decisão controvertida.

- 20 Em apoio desse recurso, o Reino de Espanha invocou, a título principal, dois fundamentos relativos, em primeiro lugar, à aplicação errada das correções financeiras na medida em que se baseavam na violação da Diretiva 93/37/CEE do Conselho, de 14 de junho de 1993, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas (JO L 199, p. 54), quando os contratos em causa não estavam abrangidos, em razão do seu valor, pelo âmbito de aplicação da referida diretiva, e, em segundo lugar, à inexistência de fracionamento de alguns dos contratos públicos em causa, contrário ao artigo 6.º, n.º 4, desta diretiva. A título subsidiário, também invocou um fundamento relativo à falta de transparência, por parte da Comissão, na determinação das correções financeiras e à violação do princípio da proporcionalidade.
- 21 No acórdão recorrido, o Tribunal Geral julgou todos estes fundamentos improcedentes e, consequentemente, negou provimento ao recurso na sua totalidade.

Pedidos das partes no Tribunal de Justiça

- 22 No presente recurso, o Reino de Espanha pede que o Tribunal de Justiça se digne:
- anular o acórdão recorrido;
 - a título definitivo, decidir ele próprio o litígio, anulando a decisão controvertida; e
 - condenar a Comissão nas despesas.
- 23 A Comissão pede que o Tribunal de Justiça se digne:
- negar provimento ao recurso e
 - condenar o Reino de Espanha nas despesas.

Quanto ao presente recurso

- 24 Em apoio do seu recurso, o Reino de Espanha invoca um único fundamento relativo à violação, pelo Tribunal Geral, do conceito de «obra» na aceção do artigo 1.º, alínea c), da Diretiva 93/37, conjugado com o artigo 6.º, n.º 4, da mesma.
- 25 O Reino de Espanha alega, no essencial, que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar que alguns dos contratos em causa constituíam uma obra única, quando esses contratos não preenchiam os requisitos exigidos para o efeito pela jurisprudência do Tribunal de Justiça.
- 26 A Comissão considera que este fundamento é improcedente, pelo que deve ser negado provimento ao recurso.
- 27 Antes de mais, importa salientar que, no acórdão recorrido, o Tribunal Geral pronunciou-se sobre o recurso de anulação interposto pelo Reino de Espanha, negando-lhe provimento após ter declarado improcedentes os três fundamentos invocados em apoio desse recurso pelo referido Estado-Membro.
- 28 Ao fazê-lo, o Tribunal Geral admitiu, implícita mas necessariamente, a regularidade formal da decisão controvertida.

- 29 A este propósito, resulta, não obstante, dos n.ºs 56 a 89 e do n.º 93 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, subordinada ao respeito de um prazo legal.
- 30 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.
- 31 Resulta do artigo 108.º, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1083/2006 que o referido artigo 100.º é aplicável a partir de 1 de janeiro de 2007, incluindo aos programas anteriores ao período de 2007-2013.
- 32 Ora, no caso em apreço, a audição realizou-se em 10 de novembro de 2009, ao passo que a Comissão só adotou a decisão controvertida em 30 de junho de 2010.
- 33 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.
- 34 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 prazo estabelecido 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, EU:C:2014:2156, n.º 103, e Espanha/Comissão, EU:C:2014:2157, n.º 103) e que, por outro, se o juiz da União verificar, ao examinar o ato em causa, que este não foi regularmente adotado, cabe-lhe suscitar oficiosamente o fundamento assente na violação de uma formalidade essencial e anular, em consequência, 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, EU:C:2014:2156, n.º 103; e Espanha/Comissão, EU:C:2014:2157, n.º 103).
- 35 Na audiência do Tribunal de Justiça, as partes tiveram a oportunidade de apresentar observações sobre os aspetos evocados no número anterior. Acresce que, no âmbito dos processos que deram origem aos acórdãos Espanha/Comissão (EU:C:2014:2156) e Espanha/Comissão (EU:C:2014:2157) e que têm por objeto questões de facto e de direito substancialmente idênticas, estas mesmas partes já tinham debatido em pormenor a problemática em causa.
- 36 Nestas condições, há que concluir que, atendendo a que a Comissão adotou a decisão controvertida em incumprimento do prazo legal estabelecido por um regulamento do Conselho, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao negar provimento ao recurso interposto pelo Reino de Espanha, em vez de sancionar a violação das formalidades essenciais que viciam a decisão controvertida.
- 37 Por conseguinte, o acórdão recorrido deve ser anulado.

Quanto ao recurso em primeira instância

- 38 Em conformidade com o artigo 61.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, quando o recurso de uma decisão do Tribunal Geral for julgado procedente, o Tribunal de Justiça anula a decisão do Tribunal Geral. Pode, nesse caso, decidir definitivamente o litígio, se estiver em condições de ser julgado.
- 39 No caso em apreço, o Tribunal de Justiça dispõe dos elementos necessários para decidir definitivamente o recurso de anulação da decisão controvertida interposto pelo Reino de Espanha no Tribunal Geral.

- 40 A este respeito, basta salientar que, pelos motivos enunciados nos n.ºs 29 a 36 do presente acórdão, a decisão controvertida deve ser anulada por violação de formalidades essenciais.

Quanto às despesas

- 41 Por força do artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, se o recurso for julgado procedente e o Tribunal de Justiça decidir definitivamente o litígio, decidirá igualmente sobre as despesas.
- 42 O artigo 138.º, n.º 1, do mesmo regulamento, aplicável aos processos de 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 o recurso no Tribunal Geral sido julgado procedente, 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 no processo em primeira instância como no âmbito do presente recurso.

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

- 1) **É anulado o acórdão do Tribunal Geral da União Europeia, Espanha/Comissão (T-384/10, EU:T:2013:277).**
- 2) **É anulada a Decisão C (2010) 4147 da Comissão, de 30 de junho de 2010, relativa à redução da contribuição do Fundo de Coesão a favor dos seguintes projetos ou grupos de projetos: «Abastecimento de água a populações residentes na bacia hidrográfica do Guadiana: região de Andevalo» (2000.ES.16.C.PE.133), «Saneamento e estação de tratamento da bacia do Guadalquivir: Guadaira, Aljarafe e EE NN PP do Guadalquivir» (2000.ES.16.C.PE.066) e «Abastecimento de água aos sistemas intermunicipais das províncias de Granada e de Málaga» (2002.ES.16.C.PE.061).**
- 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