



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

20 de dezembro de 2017*

«Recurso de anulação — Decisão de Execução (UE) 2015/1289 — Aplicação de uma multa a um Estado-Membro no âmbito da supervisão económica e orçamental da Zona Euro — Manipulação de dados estatísticos relativos ao défice do Estado-Membro em causa — Competência judiciária — Regulamento (UE) n.º 1173/2011 — Artigo 8.º, n.ºs 1 e 3 — Decisão Delegada 2012/678/UE — Artigo 2.º, n.ºs 1 e 3, e artigo 14.º, n.º 2 — Regulamento (CE) n.º 479/2009 — Artigo 3.º, n.º 1, artigo 8.º, n.º 1, e artigos 11.º e 11.º-A — Direitos de defesa — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigo 41.º, n.º 1 — Direito a uma boa administração — Artigos 121.º, 126.º e 136.º TFUE — Protocolo n.º 12 sobre o procedimento relativo aos défices excessivos — Materialidade da infração — Deturpação de dados — Determinação da multa — Princípio da não retroatividade das disposições penais»

No processo C-521/15,

que tem por objeto um recurso de anulação nos termos do artigo 263.º TFUE, que deu entrada em 29 de setembro de 2015,

Reino de Espanha, representado por A. Gavela Llopis, A. Rubio González e A. Sampol Pucurull, na qualidade de agentes,

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por E. Dumitriu-Segnana, A. F. Jensen e A. de Gregorio Merino, na qualidade de agentes,

recorrido,

apoiado por:

Comissão Europeia, representada por J. Baquero Cruz, J.-P. Keppenne, M. Clausen e F. Simonetti, na qualidade de agentes,

interveniente,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

composto por: K. Lenaerts, presidente, A. Tizzano, vice-presidente, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, J. L. da Cruz Vilaça e J. Malenovský (relator), presidentes de secção, E. Juhász, A. Borg Barthet, D. Šváby, A. Prechal, C. Lycourgos, M. Vilaras e E. Regan, juízes,

* Língua do processo: espanhol.

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: M. Ferreira, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 4 de abril de 2017,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 1 de junho de 2017,

profere o presente

Acórdão

- 1 Com a sua petição, o Reino de Espanha pede a anulação da Decisão de Execução (UE) 2015/1289 do Conselho, de 13 de julho de 2015, que aplica uma multa à Espanha pela manipulação de dados referentes ao défice na Comunidade Autónoma de Valência (JO 2015, L 198, p. 19; retificação no JO 2015, L 291, p. 10; a seguir «decisão recorrida»).

Quadro jurídico

Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia

- 2 O artigo 51.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia tem a seguinte redação:

«Em derrogação da regra enunciada no n.º 1 do artigo 256.º [TFUE], são da exclusiva competência do Tribunal de Justiça os recursos previstos nos artigos 263.º e 265.º [TFUE], interpostos por um Estado-Membro:

- a) Contra um ato ou uma abstenção de decidir do Parlamento Europeu ou do Conselho, ou destas duas instituições atuando conjuntamente, com exclusão:
 - das decisões tomadas pelo Conselho nos termos do terceiro parágrafo do n.º 2 do artigo 108.º [TFUE];
 - dos atos do Conselho adotados por força de um regulamento do Conselho relativo a medidas de proteção do comércio na aceção do artigo 207.º [TFUE];
 - dos atos do Conselho mediante os quais este último exerce competências de execução nos termos do n.º 2 do artigo 291.º [TFUE];

[...]»

Disposições relativas à política económica e monetária

Direito primário

- 3 Nos termos do artigo 119.º, n.º 1, TFUE, a ação da União e dos Estados-Membros inclui a adoção de uma política económica baseada, entre outros elementos, numa estreita coordenação das políticas económicas destes últimos, bem como na definição de objetivos comuns.

- 4 Neste quadro, é confiada à Comissão Europeia, designadamente pelo artigo 121.º, n.º 3, e pelo artigo 126.º, n.º 2, TFUE, uma atribuição que consiste em examinar a situação económica e orçamental dos Estados-Membros, com base nas informações por estes fornecidas, e em ajudar o Conselho na missão de supervisão que lhe é atribuída neste domínio.
- 5 Por seu lado, o Conselho, em conformidade com o disposto no artigo 121.º, n.ºs 3 e 4, TFUE, dispõe do poder de vigiar e avaliar a evolução económica dos Estados-Membros e o cumprimento das orientações gerais de política económica fixadas para cada um deles, bem como dirigir-lhes as recomendações necessárias. Além disso, está autorizado, nos termos do artigo 126.º, n.ºs 6, 7, 9 e 11, TFUE, a considerar que um Estado-Membro se encontra ou corre o risco de se encontrar numa situação de défice excessivo e de lhe dirigir várias recomendações e decisões, incluindo decisões para que este Estado-Membro adote medidas de redução do seu défice, assim como das decisões que lhe aplicam uma multa. Por último, o Conselho pode adotar, com base no artigo 136.º, n.º 1, TFUE, medidas específicas para os Estados-Membros cuja moeda seja o euro, com o objetivo de reforçar a coordenação e a supervisão da respetiva disciplina orçamental e elaborar, no que diz respeito a esses Estados-Membros, as orientações de política económica e garantir a sua supervisão.
- 6 Estas disposições são completadas pelo Protocolo n.º 12 sobre o procedimento relativo aos défices excessivos, anexo aos Tratados UE e FUE (a seguir «Protocolo n.º 12»).

Direito derivado

- 7 Em 7 de julho de 1997, o Conselho adotou um conjunto de atos agrupados sob o nome «Pacto de Estabilidade e Crescimento» que inclui nomeadamente os Regulamento (CE) n.º 1466/97, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas (JO 1997, L 209, p. 1), e (CE) n.º 1467/97, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos (JO 1997, L 209, p. 6; retificação no JO 1998, L 46, p. 20).
- 8 Em 16 de novembro de 2011, o Parlamento e o Conselho adotaram cinco regulamentos e uma diretiva destinados a reformar em profundidade o Pacto de Estabilidade e Crescimento. Dois destes regulamentos alteraram, respetivamente, os Regulamentos n.ºs 1466/97 e 1467/97. Os outros três têm por objetivo reforçar a supervisão económica e orçamental levada a cabo pelo Conselho e pela Comissão nos termos dos artigos 121.º e 126.º TFUE.

– Regulamento (UE) n.º 1173/2011

- 9 Entre os regulamentos referidos no número anterior figura o Regulamento (UE) n.º 1173/2011 do Parlamento e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, relativo ao exercício eficaz da supervisão orçamental na área do euro (JO 2011, L 306, p. 1, e retificação JO 2014, L 325, p. 30), que constitui a base jurídica da decisão recorrida e que se baseia, por seu turno, nos artigos 121.º e 136.º TFUE.
- 10 Os considerandos 7, 8, 16, 17 e 25 deste regulamento enunciam:
 - «(7) A Comissão deverá ter um papel mais ativo no processo de supervisão reforçada das avaliações específicas a cada Estado-Membro, no seu acompanhamento, nas missões “*in loco*”, nas recomendações e nas advertências. [...]
 - (8) Para garantir um diálogo permanente com os Estados-Membros, tendo em vista a consecução dos objetivos do presente regulamento, a Comissão deverá realizar missões de supervisão.

[...]

(16) A fim de impedir a deturpação, intencional ou por negligência grave, dos dados referentes ao défice orçamental e à dívida pública, que são elementos essenciais para a coordenação da política económica da União, torna-se necessário prever a aplicação de multas aos Estados-Membros em falta.

(17) Para completar as regras de cálculo das multas aplicáveis à manipulação de estatísticas, bem como o procedimento que deverá ser seguido pela Comissão na investigação de tais comportamentos, deverá ser delegado na Comissão o poder de adotar atos nos termos do artigo 290.º [TFUE] no que diz respeito aos critérios específicos para a fixação do montante das multas e para a condução das investigações que a Comissão deverá levar a cabo. [...]

[...]

(25) Deverá ser atribuída ao Conselho competência para adotar decisões individuais relativas à aplicação das sanções previstas no presente regulamento. No quadro da coordenação das políticas económicas dos Estados-Membros no âmbito do Conselho, prevista no artigo 121.º, n.º 1, [TFUE], este tipo de decisão inscreve-se plenamente no seguimento das medidas adotadas pelo Conselho nos termos dos artigos 121.º e 126.º [TFUE] e dos Regulamentos [n.ºs 1466/97 e 1467/97].»

11 O artigo 8.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Sanções aplicáveis à manipulação de estatísticas», prevê:

«1. O Conselho, deliberando sob recomendação da Comissão, pode aplicar uma multa a um Estado-Membro que, intencionalmente ou por negligência grave, deturpe dados relativos ao défice ou à dívida pública relevantes para a aplicação dos artigos 121.º ou 126.º [TFUE] ou do Protocolo [n.º 12] relativo aos défices excessivos anexo ao TUE e ao TFUE.

2. As multas a que se refere o n.º 1 devem ser eficazes, dissuasivas e proporcionais à natureza, gravidade e à duração da deturpação de dados em causa. O montante das multas não pode ultrapassar 0,2% do [produto interno bruto (PIB)] do Estado-Membro em causa.

3. A Comissão pode efetuar todas as investigações necessárias para constatar a prática da deturpação a que se refere o n.º 1. A Comissão pode abrir uma investigação sempre que considere que há sérios indícios da prática de factos suscetíveis de constituir uma deturpação de dados. A Comissão investiga as presumíveis deturpações de dados tendo em conta as alegações apresentadas pelo Estado-Membro em causa. [...]

Após concluir a sua investigação e antes de apresentar qualquer proposta ao Conselho, a Comissão deve dar ao Estado-Membro em causa a oportunidade de ser ouvido sobre as matérias investigadas. A Comissão deve basear a sua proposta ao Conselho exclusivamente em factos sobre os quais o Estado-Membro em causa tenha tido a oportunidade de se pronunciar.

A Comissão deve respeitar na íntegra os direitos de defesa do Estado-Membro em causa no decurso das investigações.

4. A Comissão fica habilitada a adotar atos delegados em conformidade com o artigo 11.º no que diz respeito:

a) Aos critérios específicos de fixação do montante das multas a que se refere o n.º 1;

[...]

c) À regulamentação das regras processuais destinadas a garantir os direitos da defesa, o acesso ao processo, a representação legal, a confidencialidade, os prazos e a cobrança das multas a que se refere o n.º 1.

[...]»

12 Nos termos do artigo 9.º do mesmo regulamento, sob a epígrafe «Natureza administrativa das multas», as sanções aplicadas ao abrigo, designadamente, do seu artigo 8.º são de natureza administrativa.

13 Em conformidade com o disposto no seu artigo 14.º, o Regulamento n.º 1173/2011 entrou em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*, ou seja, em 13 de dezembro de 2011.

– *Decisão Delegada 2012/678*

14 A Comissão adotou, ao abrigo do artigo 8.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1173/2011, a Decisão Delegada 2012/678/UE, de 29 de junho de 2012, relativa às investigações e multas relacionadas com a manipulação de estatísticas, tal como referidas no Regulamento n.º 1173/2011 (JO 2012, L 306, p. 21), que entrou em vigor, nos termos do seu artigo 16.º, no vigésimo dia após a sua publicação, em 6 de novembro de 2012, no *Jornal Oficial da União Europeia*, ou seja, em 26 de novembro de 2012.

15 O artigo 2.º desta decisão delegada, sob a epígrafe «Início da investigação», dispõe nomeadamente nos seus n.ºs 1 e 3:

«1. A Comissão deve notificar o Estado-Membro em causa da sua decisão de iniciar uma investigação, incluindo informações sobre sérios indícios da existência de factos suscetíveis de constituir uma deturpação dos dados referentes ao défice orçamental e à dívida pública decorrente da manipulação de tais dados, intencionalmente ou com negligência grave.

[...]

3. A Comissão pode optar por não proceder à investigação enquanto não tiver sido realizada uma visita metodológica em conformidade com uma decisão tomada pela Comissão (Eurostat), nos termos do Regulamento (CE) n.º 479/2009 [do Conselho, de 25 de maio de 2009, relativo à aplicação do Protocolo sobre o procedimento relativo aos défices excessivos anexo ao Tratado que institui a Comunidade Europeia (JO 2009, L 145, p. 1)]».

16 O artigo 14.º da referida decisão delegada, sob a epígrafe «Critérios no que respeita ao montante da multa», dispõe:

«1. A Comissão deve garantir que a multa a ser recomendada é eficaz, proporcionada e dissuasiva. A multa deve ser estabelecida com base num montante de referência que pode ser modulado, por excesso ou por defeito, para ter em conta as circunstâncias específicas a que se refere o n.º 3.

2. O montante de referência deve ser igual a 5% da deturpação de dados referentes ao maior impacto ao nível do défice orçamental ou da dívida pública do Estado-Membro para os anos em causa abrangidos pela notificação, no contexto do procedimento relativo aos défices excessivos.

3. Tendo em conta o montante máximo estabelecido no artigo 13.º, a Comissão deve, em cada caso, ter em consideração, se pertinentes, as circunstâncias seguintes:

[...]

- c) O facto de a deturpação de dados ter resultado da atitude de uma entidade agindo isoladamente ou, em alternativa, ter resultado de uma ação concertada por duas ou mais entidades;

[...]

- e) O grau de diligência e de cooperação — ou o grau de obstrução — do Estado-Membro em causa na deteção da deturpação de dados no decurso das investigações.»

– Regulamento n.º 479/2009

- 17 O Regulamento n.º 479/2009, conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 679/2010 do Conselho, de 26 de julho de 2010 (JO 2010, L 198, p. 1) (a seguir «Regulamento n.º 479/2009»), foi adotado, como refere o seu considerando 1, com o objetivo de codificar o Regulamento (CE) n.º 3605/93 do Conselho, de 22 de novembro de 1993, relativo à aplicação do Protocolo sobre o procedimento relativo aos défices excessivos anexo ao Tratado que institui a Comunidade Europeia (JO 1993, L 332, p. 7), que entrou em vigor em 1 de janeiro de 1994 e foi objeto, posteriormente, de alterações sucessivas. O Regulamento n.º 479/2009 entrou em vigor, em conformidade com o disposto no seu artigo 19.º, no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação, em 10 de junho de 2009, no *Jornal Oficial da União Europeia*, ou seja, em 30 de junho de 2009.
- 18 Os considerandos 9 e 10 do Regulamento n.º 479/2009 enunciam:
- «(9) O papel da Comissão, na qualidade de autoridade estatística, é neste contexto exercido na prática pelo Eurostat, em nome da Comissão. Enquanto serviço da Comissão responsável pela execução das tarefas que incumbem à Comissão no domínio da produção de estatísticas comunitárias, o Eurostat tem o dever de cumprir as suas tarefas de acordo com os princípios de imparcialidade, fiabilidade, pertinência, rendibilidade, segredo estatístico e transparência [...]. A aplicação, pelas autoridades estatísticas nacionais e comunitária, da Recomendação da Comissão de 25 de maio de 2005 sobre a independência, a integridade e a responsabilidade das autoridades estatísticas nacionais e comunitárias deverá acentuar o princípio da independência profissional, da adequação dos recursos e da qualidade dos dados estatísticos.
- (10) [...] [O] Eurostat, em nome da Comissão, é responsável pela avaliação da qualidade dos dados e pelo fornecimento dos dados a utilizar no contexto do procedimento relativo aos défices excessivos».
- 19 O capítulo II, sob a epígrafe «Regras e âmbito de aplicação da notificação», deste regulamento contém nomeadamente os artigos 3.º e 6.º
- 20 O artigo 3.º do referido regulamento prevê, nomeadamente, nos seus n.ºs 1 e 2:
- «1. Os Estados-Membros notificam à Comissão (Eurostat) os seus défices orçamentais programados e verificados, bem como o nível da sua dívida pública verificada, duas vezes por ano, a primeira vez antes de 1 de abril do ano em curso (ano n) e a segunda vez antes de 1 de outubro desse mesmo ano n.
- [...]
2. Antes de 1 de abril do ano n, os Estados-Membros:
- a) Notificam à Comissão (Eurostat) o seu défice orçamental programado para o ano n, a estimativa mais recente do seu défice orçamental verificado no ano n-1 e os seus défices orçamentais verificados nos anos n-2, n-3 e n-4;

[...]»

21 O artigo 6.º, n.º 1, do mesmo regulamento tem a seguinte redação:

«Os Estados-Membros informam a Comissão (Eurostat) de qualquer revisão importante dos valores, do défice orçamental real e programado, uma vez obtidos, bem como dos valores da dívida pública já notificados.»

22 O capítulo III, sob a epígrafe «Qualidade dos dados», do Regulamento n.º 479/2009 compreende nomeadamente os seus artigos 8.º, 11.º e 11.º-A.

23 O artigo 8.º, n.º 1, deste regulamento dispõe:

«A Comissão (Eurostat) avalia periodicamente a qualidade tanto dos dados reais notificados pelos Estados-Membros como das contas do setor público que servem de base à respetiva compilação, de acordo com o SEC 95 [...]. Por qualidade dos dados, entende-se o cumprimento das normas de contabilidade, o caráter exaustivo, a fiabilidade, a atualidade e a coerência dos dados estatísticos. [...]»

24 O artigo 11.º do referido regulamento prevê:

«1. A Comissão (Eurostat) assegura um diálogo permanente com os serviços estatísticos dos Estados-Membros. Para este efeito, a Comissão (Eurostat) realiza periodicamente visitas de diálogo, bem como eventuais visitas metodológicas, a todos os Estados-Membros.

2. Ao organizar as visitas de diálogo e [as] visitas metodológicas, a Comissão (Eurostat) comunica os respetivos resultados provisórios aos Estados-Membros em questão, para que estes apresentem as suas observações.»

25 Nos termos do artigo 11.º-A do mesmo regulamento:

«As visitas de diálogo destinam-se a analisar os dados efetivos notificados [...], a examinar questões metodológicas, a debater os processos e fontes das estatísticas descritos nos inventários e a avaliar a observância das normas de contabilidade. As visitas de diálogo devem servir para detetar riscos ou potenciais problemas relativamente à qualidade dos dados declarados.»

Antecedentes do litígio e decisão recorrida

26 Em 30 de março de 2012, o Reino de Espanha notificou ao Serviço de Estatística da União Europeia (Eurostat) o montante dos seus défices orçamentais programados e efetivos para os anos de 2008 a 2012, acompanhado dos respetivos dados (a seguir «notificação de 30 de março de 2012»).

27 Em 17 de maio de 2012, o Reino de Espanha informou o Eurostat de que era necessário rever o montante desses défices para tomar em conta o facto de que algumas Comunidades Autónomas tinham, nos anos de 2008 a 2011, assumido despesas superiores às tomadas em conta para determinar os montantes comunicados no âmbito da notificação de 30 de março de 2012. Essas despesas não declaradas ascendiam a 4,5 mil milhões de euros (mais de 0,4% do PIB), dos quais 1,9 mil milhões de euros (cerca de 0,2% do PIB) apenas pela Comunitat Valenciana (Comunidade Autónoma de Valência, Espanha).

28 Devido a esta informação, o Eurostat efetuou uma série de visitas em Espanha durante os meses de maio, junho e setembro de 2012, bem como setembro de 2013.

- 29 Com fundamento no artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1173/2011, a Comissão adotou a Decisão C(2014) 4856, de 11 de julho de 2014, relativa à abertura de um inquérito relacionado com a manipulação de estatísticas em Espanha (a seguir «decisão de abertura do inquérito»).
- 30 Em 7 de maio de 2015, a Comissão adotou um relatório no qual concluiu que o Reino de Espanha tinha deturpado dados relativos ao seu défice, na aceção do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1173/2011. Mais precisamente, considerou que este Estado-Membro tinha atuado com negligência grave quando, na sua notificação de 30 de março de 2012, comunicou dados errados relativos às contas da Comunidade Autónoma de Valência, apesar de a Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana (Tribunal de Contas da Comunidade Valenciana, Espanha) indicar anualmente que a Intervención General de la Generalitat Valenciana (Inspeção-Geral da Comunidade Valenciana, Espanha) validava contas que padeciam de irregularidades resultantes do facto de certas despesas de saúde não serem registadas e do incumprimento do princípio da oportunidade. Por este motivo, a Comissão recomendou ao Conselho que adotasse uma decisão de aplicação de uma multa ao Reino de Espanha.
- 31 Em 13 de julho de 2015, o Conselho adotou a decisão recorrida, na qual concluiu que, em março de 2012 (considerando 5), o Reino de Espanha tinha fornecido, por negligência grave, dados deturpados ao Eurostat, tendo o Conselho fixado o montante da multa a impor a este Estado-Membro (considerandos 6 a 13). Para este efeito, o Conselho começou por considerar que, atendendo ao impacto das deturpações em causa, o montante de referência da multa devia ser fixado, em conformidade com o disposto no artigo 14.º, n.º 2, da Decisão Delegada 2012/678, em 94,65 milhões de euros. Em seguida, considerou que havia que reduzir este montante para tomar em consideração diferentes circunstâncias atenuantes, relacionadas designadamente com o facto de uma única autoridade regional estar na origem destas deturpações e com a circunstância de as autoridades responsáveis pelas estatísticas nacionais terem, por seu lado, cooperado no inquérito.
- 32 O artigo 1.º da decisão recorrida dispõe:
- «É imposta [ao Reino de Espanha] uma multa de 18,93 milhões de euros por deturpação, por negligência grave, dos dados relativos ao défice orçamental, conforme consta do relatório da [Comissão] sobre a investigação relacionada com a manipulação de estatísticas em Espanha, tal como referido no Regulamento [n.º] 1173/2011».
- 33 A decisão recorrida foi notificada ao Reino de Espanha em 20 de julho de 2015 antes de ser publicada no *Jornal Oficial da União Europeia*, em 28 de julho de 2015.

Tramitação processual no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

- 34 O Reino de Espanha conclui pedindo ao Tribunal de Justiça que se digne:
- a título principal, anular a decisão recorrida;
 - a título subsidiário, reduzir o montante da multa aplicada na decisão recorrida, limitando-o ao período posterior à entrada em vigor do Regulamento n.º 1173/2011; e
 - condenar o Conselho nas despesas;
- 35 O Conselho conclui pedindo ao Tribunal de Justiça que se digne:
- declarar que o recurso é da competência do Tribunal Geral da União Europeia e remeter o processo a este último;

- se assim não for, negar provimento ao recurso; e
 - condenar o Reino de Espanha nas despesas.
- 36 Por decisão de 26 de janeiro de 2016, o presidente do Tribunal de Justiça admitiu a intervenção da Comissão em apoio dos pedidos do Conselho.

Quanto à competência

Argumentação das partes

- 37 O Conselho e a Comissão alegam que o recurso tem por objeto um ato através do qual o Conselho exerceu uma competência de execução, em conformidade com o artigo 291.º, n.º 2, TFUE, pelo que é abrangido pela competência do Tribunal Geral, em aplicação do artigo 51.º, primeiro parágrafo, alínea a), terceiro travessão, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia. Com efeito não se pode senão considerar que o poder de adotar decisões que aplicam multas aos Estados-Membros em caso de manipulação de estatísticas, conforme previsto no artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1173/2011, consubstancia o exercício de uma competência de execução, na aceção do artigo 291.º, n.º 2, TFUE, uma vez que contribui para a aplicação uniforme deste regulamento. Além disso, como o considerando 25 do referido regulamento enuncia, justifica-se a atribuição de tal competência ao Conselho e não à Comissão.
- 38 O Reino de Espanha responde, em substância, que é discutível a apresentação da decisão recorrida como uma decisão de execução, na aceção do artigo 291.º, n.º 2, TFUE, na medida em que o considerando 25 do Regulamento n.º 1173/2011 vincula as decisões individuais por meio das quais o Conselho aplica multas aos Estados-Membros em caso de manipulação das estatísticas não à necessidade de assegurar condições uniformes de execução deste regulamento, mas sim porque o Tratado FUE atribui diretamente competências a esta instituição em matéria económica.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 39 Nos termos do artigo 51.º, primeiro parágrafo, alínea a), do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, em derrogação à regra enunciada no artigo 256.º, n.º 1, TFUE, são da exclusiva competência do Tribunal de Justiça os recursos de anulação e por omissão referidos nos artigos 263.º e 265.º TFUE quando sejam interpostos por um Estado-Membro, por um lado, contra um ato do Parlamento, do Conselho, ou destas duas instituições atuando conjuntamente, por outro.
- 40 Em virtude do terceiro travessão da mesma disposição do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, estão, contudo, excluídos desta reserva de competência os atos do Conselho mediante os quais este exerce competências de execução nos termos do artigo 291.º, n.º 2, TFUE.
- 41 No presente caso, está em causa um recurso de anulação interposto por um Estado-Membro, por um lado, e que tem por objeto um ato do Conselho, por outro. Este recurso é assim da competência do Tribunal de Justiça, a menos que a decisão recorrida constitua um ato através do qual o Conselho exerceu uma competência de execução, na aceção do artigo 291.º, n.º 2, TFUE.
- 42 Esta última disposição prevê que, quando sejam necessárias condições uniformes de execução dos atos juridicamente vinculativos da União, estes conferirão competências de execução à Comissão ou, em casos específicos devidamente justificados bem como no âmbito da Política externa e de segurança comum (PESC), ao Conselho.

- 43 A este respeito, há que começar por salientar que o artigo 291.º, n.º 2, TFUE não constitui a única disposição de direito da União que confere ao Conselho uma competência de execução. Com efeito, outras disposições do direito primário podem conferir-lhe diretamente semelhante competência (v., neste sentido, acórdãos de 26 de novembro de 2014, Parlamento e Comissão/Conselho, C-103/12 e C-165/12, EU:C:2014:2400, n.º 50, e de 7 de setembro de 2016, Alemanha/Parlamento e Conselho, C-113/14, EU:C:2016:635, n.ºs 55 e 56). Por outro lado, atos de direito derivado podem criar competências de execução fora do regime previsto no artigo 291.º TFUE (v., neste sentido, acórdão de 22 de janeiro de 2014, Reino Unido/Parlamento e Conselho, C-270/12, EU:C:2014:18, n.ºs 78 a 86 e 98).
- 44 Em seguida, na medida em que há que considerar que a decisão recorrida, ao concluir pela existência de uma infração e ao aplicar uma sanção ao seu autor em aplicação dos poderes conferidos ao Conselho pelo artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1173/2011, constitui um ato adotado no exercício de uma competência de execução (v., por analogia, acórdãos de 27 de outubro de 1992, Alemanha/Comissão, C-240/90, EU:C:1992:408, n.ºs 38 e 39, e de 1 de março de 2016, National Iranian Oil Company/Conselho, C-440/14 P, EU:C:2016:128, n.º 36), e na medida em que o artigo 291.º, n.º 2, TFUE constitui apenas uma possibilidade de base jurídica entre outras para o exercício de tal competência pelo Conselho, há que determinar, no presente caso, se esta competência é efetivamente abrangida por esta disposição.
- 45 Para este efeito, há que tomar em consideração o artigo 291.º TFUE no seu conjunto, não podendo o n.º 2 deste artigo ser lido abstraindo do seu n.º 1, o qual prevê que os Estados-Membros tomam todas as medidas de direito interno necessárias à execução dos atos juridicamente vinculativos da União.
- 46 É certo que o artigo 291.º TFUE figura na secção 1, sob a epígrafe «Os atos jurídicos da União», do capítulo 2 do título I da parte VI do Tratado FUE, relativa às Disposições Institucionais e Financeiras. No entanto, este artigo não visa, como resulta dos seus n.ºs 1 e 2, todos os atos jurídicos da União, mas apenas uma categoria específica destes, a saber, os «atos juridicamente vinculativos». Esta referência, comum nos referidos números, ao conceito de «atos juridicamente vinculativos» impõe que se determine o significado deste conceito em relação a todo o artigo 291.º TFUE.
- 47 A este respeito, enquanto o n.º 1 do artigo 291.º TFUE enuncia o princípio segundo o qual cabe aos diferentes Estados-Membros adotar todas as medidas de direito interno necessárias à execução dos atos juridicamente vinculativos da União, o n.º 2 deste artigo prevê que esses mesmos atos conferirão competências de execução à Comissão ou ao Conselho em todos os casos em que se imponha a sua execução uniforme. Com efeito, em tal situação, o objetivo de execução uniforme dos referidos atos exclui que possam ser executados pelos vários Estados-Membros através de medidas adotadas ao abrigo do respetivo direito interno, o que teria como resultado evidente um risco de disparidade inerente à coexistência, na ordem jurídica da União, de medidas de execução nacionais potencialmente díspares.
- 48 Daqui resulta que há que considerar que o artigo 291.º, n.º 2, TFUE visa unicamente os atos juridicamente vinculativos da União que se prestem em princípio a uma execução pelos Estados-Membros, à semelhança daqueles a que o artigo 291.º, n.º 1, TFUE se refere, mas que, contrariamente a estes, devem, por uma dada razão, ser executados através de medidas adotadas não por cada Estado-Membro em causa, mas pela Comissão ou pelo Conselho, para assegurar a respetiva aplicação uniforme na União.
- 49 Ora, não é claramente o que sucede com um ato que institui uma competência que consiste em aplicar uma multa a um Estado-Membro. Com efeito, tal ato não se presta a uma execução pelos próprios Estados-Membros, uma vez que tal execução implica a adoção de uma medida coerciva em relação a um deles.

- 50 A análise que precede é, de resto, confortada por uma leitura conjugada das exceções à reserva de competência do Tribunal de Justiça previstas nos segundo e terceiro travessões do artigo 51.º, primeiro parágrafo, alínea a), do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia. A este respeito, uma interpretação do terceiro travessão desta disposição que implicasse que todos os atos de execução adotados pelo Conselho seriam abrangidos pela exceção nele prevista privaria de efeito útil a exceção que figura no segundo travessão da mesma disposição. Com efeito, esta última exceção visa os atos do Conselho adotados ao abrigo de um regulamento relativo às medidas de defesa comercial na aceção do artigo 207.º TFUE e diz assim precisamente respeito a uma situação na qual esta instituição executa um ato da União.
- 51 Atendendo a estes elementos, não se pode considerar que uma decisão como a decisão recorrida foi adotada no exercício de uma competência de execução, conferida ao Conselho em conformidade com o artigo 291.º, n.º 2, TFUE.
- 52 Quanto ao restante, há que constatar que o Regulamento n.º 1173/2011, em virtude do qual a decisão recorrida foi adotada, não comporta nenhuma referência ao artigo 291.º, n.º 2, TFUE.
- 53 Além disso, este regulamento baseia-se nos artigos 121.º e 136.º TFUE, como indicado no n.º 9 do presente acórdão. Ora, a atribuição ao Conselho, com base nestes artigos, da competência cujo exercício esta decisão materializa não é justificada pela necessidade de assegurar a execução uniforme do referido regulamento, mas, como indicam os considerandos 16 e 25 deste, pela prossecução de um objetivo que consiste em dissuadir os Estados-Membros de deturparem dados essenciais para a determinação das responsabilidades que os artigos 121.º e 126.º TFUE conferem ao Conselho em matéria de coordenação e de supervisão das políticas económicas e orçamentais dos Estados-Membros.
- 54 Daqui resulta que o Tribunal de Justiça é competente para conhecer do presente recurso.

Quanto ao recurso

- 55 Em apoio do seu recurso, o Reino de Espanha invoca quatro fundamentos, relativos, respetivamente, à violação dos direitos de defesa, à violação do direito a uma boa administração, à inexistência de infração e ao carácter desproporcionado da multa que lhe foi aplicada pelo Conselho.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação dos direitos de defesa

Argumentos das partes

- 56 O Reino de Espanha alega que a decisão recorrida viola os direitos de defesa, tal como garantidos pelo artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1173/2011e pela Decisão Delegada 2012/678, na medida em que esta decisão lhe imputa uma infração que se baseia em informações que foram recolhidas por ocasião de uma série de visitas efetuadas em Espanha, durante os meses de maio, junho e setembro de 2012 e setembro de 2013.
- 57 Com efeito, por um lado, as três primeiras visitas no decurso das quais estas informações foram recolhidas ocorreram num momento em que o respeito pelos direitos de defesa ainda não estava garantido aos Estados-Membros que eram objeto dos processos de inquérito realizados ao abrigo do artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1173/2011, uma vez que a Decisão Delegada 2012/678 ainda não tinha entrado em vigor. Além disso, todas estas informações foram recolhidas antes mesmo da abertura do processo de inquérito, em julho de 2014, tendo por conseguinte sido recolhidas à margem do processo previsto nesta decisão delegada e em violação do direito de ser informado que a referida

decisão delegada garante ao Estado-Membro em causa. De resto, esta mesma decisão delegada impõe à Comissão que efetue uma visita metodológica antes da abertura do processo de inquérito, não se tendo porém tal visita realizado no presente caso.

- 58 Por outro lado, as condições em que as referidas informações foram recolhidas não são conformes com as exigências enunciadas pelo legislador da União para garantir o respeito dos direitos de defesa. A este propósito, o Reino de Espanha alega que o Regulamento n.º 479/2009 não constitui uma base jurídica suscetível de autorizar o Eurostat a recolher informações relativas a eventuais deturpações de dados, na aceção do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1173/2011, e que não foi previamente informado do verdadeiro objetivo das visitas efetuadas no presente caso. Nestas condições, as autoridades espanholas cooperaram com a Comissão sem terem consciência de que as informações recolhidas por esta instituição poderiam posteriormente ser utilizadas para justificar a abertura de um processo de inquérito.
- 59 O Conselho, apoiado pela Comissão, responde, em primeiro lugar, que as visitas anteriores à decisão de abertura do inquérito foram organizadas ao abrigo do Regulamento n.º 479/2009 e com o objetivo de fazer o ponto da situação sobre os dados revistos, notificados pelo Reino de Espanha em maio de 2012, na sequência de uma transmissão provisória em abril de 2012.
- 60 Em segundo lugar, a Comissão respeitou os direitos de defesa do Reino de Espanha a partir da decisão de abertura do inquérito. Em especial, comunicou a este Estado-Membro, por ocasião da notificação da referida decisão, as informações de que dispunha a respeito da existência de indícios sérios de factos suscetíveis de constituir uma deturpação de dados, em conformidade com a Decisão Delegada 2012/678. Posteriormente, a Comissão considera que respeitou os diferentes direitos garantidos ao Reino de Espanha pelo artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1173/2011. Seja como for, ainda que tivesse sido cometida uma violação dos direitos de defesa, o Reino de Espanha não demonstra que esta tenha tido um impacto sobre o resultado do processo e justifique a anulação da decisão recorrida.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 61 Resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que o respeito pelos direitos de defesa, em qualquer processo contra uma pessoa e suscetível de culminar num ato que a lese, constitui um princípio fundamental do direito da União que, por um lado, deve ser assegurado mesmo na falta de disposições específicas a este respeito, e, por outro, exige que à pessoa contra a qual esse processo foi instaurado seja dada a possibilidade de dar a conhecer utilmente o seu ponto de vista sobre os factos e a violação do direito da União que lhe são imputados antes de ser adotada uma decisão que afete de forma sensível os seus interesses (v., neste sentido, acórdãos de 10 de julho de 1986, Bélgica/Comissão, 40/85, EU:C:1986:305, n.º 28; de 12 de fevereiro de 1992, Países Baixos e o./Comissão, C-48/90 e C-66/90, EU:C:1992:63, n.ºs 44 e 45; e de 14 de junho de 2016, Marchiani/Parlamento, C-566/14 P, EU:C:2016:437, n.º 51).
- 62 No presente caso, é facto assente que a decisão recorrida se baseia em informações que foram recolhidas por um serviço da Comissão, a saber, o Eurostat, por ocasião de visitas efetuadas em Espanha nos meses de maio, junho e setembro de 2012 e setembro de 2013, ou seja, antes da adoção da decisão de abertura do inquérito, em 11 de julho de 2014, e, relativamente a três delas, antes da entrada em vigor da Decisão Delegada 2012/678, em 26 de novembro de 2012.
- 63 É assim necessário examinar, em primeiro lugar, se o facto de estas informações terem sido recolhidas antes destes dois eventos tem como consequência que a decisão recorrida violou os direitos de defesa.
- 64 A este respeito, importa salientar que, no que diz respeito aos processos de inquérito como os que estão na origem da decisão recorrida, o Parlamento e o Conselho adotaram disposições específicas para garantir o respeito pelos direitos de defesa. Estas disposições figuram no artigo 8.º, n.º 3, do

Regulamento n.º 1173/2011 e são aplicáveis desde a sua entrada em vigor, em 13 de dezembro de 2011. Estas disposições específicas preveem que a Comissão tem o poder de decidir dar início a um inquérito quando considere que há indícios sérios da existência de factos suscetíveis de consubstanciar uma deturpação de dados. Além disso, as mesmas disposições impõem a esta instituição, quando fizer uso deste poder, que respeite plenamente os direitos da defesa do Estado-Membro em causa e, mais especificamente, que tome em consideração as observações apresentadas por este Estado-Membro durante o inquérito, bem como que lhe dê a oportunidade de ser ouvido antes de apresentar uma proposta de decisão ao Conselho, de maneira a que esta decisão se baseie exclusivamente em factos sobre os quais o referido Estado-Membro tenha tido a oportunidade de se pronunciar.

- 65 Assim, a Comissão não só está autorizada, desde 13 de dezembro de 2011, a recolher informações relativas à existência de indícios sérios da existência de factos suscetíveis de constituir uma deturpação de dados, na aceção do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1173/2011, como tem igualmente a obrigação de recolher essas informações antes de proceder à abertura de um processo de inquérito ao abrigo do artigo 8.º, n.º 3, deste regulamento, no âmbito do qual deverá assegurar o pleno respeito dos direitos de defesa garantidos ao Estado-Membro em causa.
- 66 Nestas condições, há que considerar que, tendo as diferentes visitas efetuadas no presente caso em Espanha sido organizadas a partir de maio de 2012, ou seja, depois da entrada em vigor do Regulamento n.º 1173/2011, em 13 de dezembro de 2011, o facto de o Eurostat ter recolhido por ocasião dessas visitas as informações referidas no n.º 62 do presente acórdão não teve como consequência que a decisão recorrida tenha violado os direitos de defesa.
- 67 No que respeita, em segundo lugar, aos argumentos do Reino de Espanha relativos ao facto de as condições em que as referidas informações foram recolhidas não serem conformes com as exigências enunciadas pelo legislador da União com vista a assegurar o respeito dos direitos de defesa, há que considerar que, como resulta do n.º 64 do presente acórdão, é, em princípio, depois da abertura do processo de inquérito previsto no artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1173/2011 que o Estado-Membro em causa pode fazer valer plenamente os referidos direitos, uma vez que só este processo poderá vir a culminar numa decisão de aplicação de uma sanção ao referido Estado-Membro pelo facto de ter apresentado dados deturpados na aceção do n.º 1 deste artigo.
- 68 Dito isto, resulta igualmente da jurisprudência do Tribunal de Justiça que importa providenciar por que o exercício dos direitos de defesa, no âmbito de um processo suscetível de levar à adoção de um ato que conclui pela existência de uma infração, não fique comprometido na hipótese de, antes da abertura desse processo, serem organizadas operações que permitam recolher informações que podem ser determinantes para apurar a existência de tal infração (v., neste sentido, acórdãos de 7 de janeiro de 2004, Aalborg Portland e o./Comissão, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P e C-219/00 P, EU:C:2004:6, n.ºs 63 a 65, e de 27 de abril de 2017, FSL e o./Comissão, C-469/15 P, EU:C:2017:308, n.º 43).
- 69 No presente caso, há que concluir que foi ao abrigo do Regulamento n.º 479/2009 que o Eurostat procedeu a quatro visitas que permitiram recolher as informações em que o Conselho se baseou na decisão recorrida. Com efeito, como resulta da troca de correspondência e dos relatórios apresentados em anexo à petição, antes de mais, as duas visitas realizadas nos meses de junho e setembro de 2012 foram organizadas como «visitas de diálogo», na aceção do artigo 11.º-A deste regulamento, em seguida, a visita realizada no mês de maio de 2012 foi organizada como «visita técnica preparatória» da primeira destas duas visitas de diálogo e, por último, a visita de setembro de 2013 foi realizada como «visita *ad hoc*».
- 70 Nestas circunstâncias, é necessário determinar se o facto de recolher informações relativas à existência de possíveis deturpações de dados, na aceção do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1173/2011, é autorizado pelo Regulamento n.º 479/2009 e, na afirmativa, se as condições de organização das visitas

no decurso das quais estas informações foram recolhidas no presente caso respeitaram os requisitos processuais previstos pelo legislador da União e preservaram a possibilidade, para o Reino de Espanha, de exercer os seus direitos de defesa no âmbito do subsequente processo de inquérito.

- 71 No que respeita, em primeiro lugar, à questão de saber se o facto de recolher informações relativas à existência de possíveis deturpações de dados é autorizado pelo Regulamento n.º 479/2009, importa salientar, por um lado, que o artigo 3.º, n.º 1, deste regulamento obriga os Estados-Membros a notificar à Comissão, duas vezes por ano, os dados programados e verificados relativos aos seus défices orçamentais bem como ao nível da sua dívida pública, a fim de permitir esta instituição e ao Conselho exercerem as respetivas responsabilidades ao abrigo dos artigos 121.º e 126.º TFUE bem como do Protocolo n.º 12. Ora, é precisamente quando estes dados são objeto de deturpações por parte de um Estado-Membro que o artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1173/2011 permite ao Conselho aplicar-lhe uma multa, como o advogado-geral sublinhou no n.º 66 das suas conclusões.
- 72 Por outro lado, o artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 479/2009, lido à luz dos considerandos 9 e 10 deste regulamento, confere especificamente ao Eurostat a responsabilidade de proceder, em nome da Comissão, a uma avaliação imparcial e independente da qualidade destes dados, controlando a respetiva conformidade com as regras contabilísticas, a sua exaustividade, a sua fiabilidade, a sua atualidade e a sua coerência. Para este efeito, o Eurostat tem nomeadamente o poder de efetuar, em virtude do artigo 11.º-A do mesmo regulamento, visitas ditas «de diálogo» nos Estados-Membros a fim de analisar os dados notificados, proceder à respetiva avaliação metodológica e contabilística, bem como identificar riscos ou potenciais problemas quanto à sua qualidade. Este serviço da Comissão está assim habilitado a identificar, neste contexto, de maneira geral, os riscos e os problemas potenciais relativos à fiabilidade dos dados em causa.
- 73 Assim, o Regulamento n.º 479/2009, mais precisamente o seu artigo 11.º-A, constituía uma base jurídica que autorizava o Eurostat a recolher, no âmbito de visitas como as duas visitas de diálogo e a visita técnica preparatória referidas no n.º 69 do presente acórdão, informações relativas a possíveis deturpações de dados.
- 74 No que respeita à quarta visita evocada no mesmo número, efetuada para proceder a uma investigação específica sobre as contas da Comunidade Autónoma de Valência, há que constatar que tal visita não está expressamente prevista no Regulamento n.º 479/2009.
- 75 No entanto, o artigo 11.º deste regulamento prevê que o Eurostat mantém um diálogo permanente com os serviços estatísticos dos Estados-Membros. Ora, tal diálogo permanente implica necessariamente que o Eurostat possa efetuar as diferentes visitas e missões necessárias impostas pelo exercício das suas responsabilidades, além das visitas especificamente visadas no referido artigo. De resto, os considerandos 7 e 8 do Regulamento n.º 1173/2011 convidam especificamente a Comissão a efetuar, no âmbito do referido diálogo permanente, missões no local e missões de supervisão nos Estados-Membros.
- 76 Nestas condições, há que considerar que o artigo 11.º do Regulamento n.º 479/2009 constituía uma base jurídica que autorizava o Eurostat a recolher informações sobre eventuais deturpações de dados no âmbito desta quarta visita.
- 77 Por outro lado, no que respeita ao argumento do Reino de Espanha segundo o qual devia ser efetuada uma visita metodológica antes da abertura de um processo de inquérito, basta constatar que a Decisão Delegada 2012/678 prevê, no seu artigo 2.º, n.º 3, que a Comissão pode decidir não dar início a um inquérito enquanto tal visita não tiver sido efetuada, sem por conseguinte lhe impor uma obrigação a este respeito.

- 78 No que respeita, em segundo lugar, à questão de saber se as quatro visitas em causa foram efetuadas respeitando as exigências processuais previstas pelo legislador da União e de molde a não comprometer o exercício dos direitos de defesa garantidos ao Reino de Espanha no âmbito do processo de inquérito subsequente, há que assinalar, por um lado, que o artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento n.º 479/2009 prevê que as constatações provisórias efetuadas no quadro das visitas de diálogo organizadas nos Estados-Membros devem ser comunicadas a estes últimos para lhes permitir fazer valer as suas observações.
- 79 No presente caso, as constatações provisórias efetuadas no quadro da visita técnica preparatória e das duas visitas de diálogo referidas no n.º 69 do presente acórdão foram submetidas para observações ao Reino de Espanha, como decorre do relatório do Eurostat anexo à petição, que integra as observações submetidas por este Estado-Membro na sequência da comunicação de uma versão provisória deste documento. Por outro lado, o referido Estado-Membro foi previamente informado de maneira pormenorizada do objeto exato dessas visitas e, em particular, do facto de estas terem por objeto, entre outros aspetos, os dados relativos à Comunidade Autónoma de Valência, como resulta dos documentos referidos no mesmo n.º 69.
- 80 Por outro lado, o Reino de Espanha foi informado, de forma suficientemente clara e precisa, antes da visita organizada em setembro de 2013, de que esta teria nomeadamente por objeto possíveis deturpações dos dados relativos à Comunidade Autónoma de Valência, como resulta dos mesmos documentos.
- 81 Nestas circunstâncias, há que considerar que as condições de organização das visitas que o Eurostat efetuou em Espanha nos meses de maio, junho e setembro de 2012 e setembro de 2013, e durante as quais foram recolhidas as informações em que a decisão recorrida se baseou, respeitaram os requisitos processuais previstos no direito da União.
- 82 Por conseguinte, há que considerar que o exercício dos direitos de defesa do Reino de Espanha, no âmbito do processo de inquérito que precedeu a decisão recorrida, não foi comprometido pelas diferentes visitas que conduziram o Eurostat a recolher as referidas informações antes de dar início a esse processo.
- 83 Resulta de todas as considerações que precedem que foi sem violar os direitos de defesa do Reino de Espanha que o Conselho se baseou, na decisão recorrida, nas informações recolhidas durante essas visitas.
- 84 Por conseguinte, o primeiro fundamento é improcedente.

Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do direito a uma boa administração

Argumentação das partes

- 85 O Reino de Espanha sustenta que a decisão recorrida viola o direito a uma boa administração, consagrado no artigo 41.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).
- 86 Com efeito, considera que o facto de a Comissão confiar a instrução de um processo de inquérito fundado no artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1173/2011 às pessoas que previamente participaram nas visitas que conduziram esta instituição a considerar que havia indícios sérios de factos que justificavam a abertura de tal processo não é compatível com a exigência de imparcialidade objetiva inerente a este direito. Ora, no presente caso, três dos catorze agentes que participaram nas visitas efetuadas em Espanha pelo Eurostat, antes da adoção da decisão de abertura do inquérito, faziam

igualmente parte da equipa de quatro pessoas que posteriormente foi mobilizada pela Comissão no âmbito do referido processo. Além disso, o serviço a que pertencem estas três pessoas, a saber, o Eurostat, apresenta um risco de parcialidade na medida em que é responsável pela avaliação dos dados relativos à dívida e ao défice transmitidos pelos Estados-Membros e em que, desse modo, tem interesse em que o processo de inquérito seja instruído de maneira parcial contra o Estado-Membro acusado de ter manipulado esses dados. Nestas condições, considera que se deve concluir que o processo de inquérito foi conduzido em condições que não asseguram a imparcialidade objetiva da Comissão e que esta violação do direito a uma boa administração fere de ilegalidade a decisão recorrida, adotada pelo Conselho no termo do referido processo.

- 87 Embora alegue que o Reino de Espanha não pode invocar o artigo 41.º, n.º 1, da Carta, na medida em que é um Estado-Membro e não uma pessoa na aceção desta disposição, o Conselho, apoiado pela Comissão, reconhece que este Estado-Membro pode invocar o princípio da boa administração enquanto princípio geral do direito da União. Deste modo, o facto de a Comissão confiar a instrução de um processo de inquérito aberto ao abrigo do Regulamento n.º 1173/2011 a agentes que previamente participaram em visitas organizadas nos termos do Regulamento n.º 479/2009 não viola este princípio, uma vez que os dois quadros processuais em causa são juridicamente distintos. Isto tanto mais assim é quanto, no termo de tal processo de inquérito, é uma instituição diferente da Comissão, ou seja, o Conselho, que é chamada a adotar uma decisão sobre a existência de uma manipulação das estatísticas e a impor uma multa ao Estado-Membro em causa.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 88 O artigo 41.º, n.º 1, da Carta, sob a epígrafe «Direito a uma boa administração» e que faz parte das disposições do título V desta Carta, sob a epígrafe «Cidadania», enuncia nomeadamente que todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições da União de forma imparcial.
- 89 No presente caso, é um Estado-Membro que invoca esta disposição. Sem tomar posição sobre a questão de saber se este pode ser considerado, ou equiparado, a uma «pessoa», na aceção da referida disposição, e se pode assim invocar o direito que esta enuncia, o que o Conselho e a Comissão contestam, há que observar que este direito reflete um princípio geral do direito da União (acórdão de 8 de maio de 2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, n.º 49), que, por seu lado, pode ser invocado pelos Estados-Membros e à luz do qual há, por conseguinte, que apreciar a legalidade da decisão recorrida.
- 90 Com efeito, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que as instituições da União têm a obrigação de respeitar o referido princípio geral de direito no âmbito dos procedimentos administrativos iniciados contra os Estados-Membros e suscetíveis de conduzir a decisões que lesam estes últimos (v., neste sentido, acórdãos de 15 de julho de 2004, Espanha/Comissão, C-501/00, EU:C:2004:438, n.º 52, e de 24 de junho de 2015, Alemanha/Comissão, C-549/12 P e C-54/13 P, EU:C:2015:412, n.º 89 e jurisprudência referida).
- 91 Em especial, incumbe a estas instituições respeitar a exigência de imparcialidade, nas suas duas componentes que são, por um lado, a imparcialidade subjetiva, por força da qual nenhum membro da instituição em causa deve manifestar ideias preconcebidas ou um juízo antecipado pessoal e, por outro, a imparcialidade objetiva, nos termos da qual esta instituição deve oferecer garantias suficientes para excluir todas as dúvidas legítima quanto a um eventual juízo antecipado (acórdão de 11 de julho de 2013, Ziegler/Comissão, C-439/11 P, EU:C:2013:513, n.ºs 154 e 155 e jurisprudência referida).

- 92 No presente caso, embora a imparcialidade subjetiva da Comissão não seja posta em causa pelo Reino de Espanha, este sustenta, ao invés, que a decisão recorrida padece de ilegalidade por esta instituição não ter cumprido a exigência de imparcialidade objetiva ao confiar a instrução do processo de inquérito a uma equipa composta, em grande medida, por agentes do Eurostat que já tinham participado nas visitas organizadas por este serviço em Espanha antes da abertura do referido processo.
- 93 A título preliminar, há que salientar que, como o Reino de Espanha afirma com razão, o Conselho e a Comissão não podem alegar que tal argumentação deve ser afastada pelo facto de ter sido o Conselho, e não a Comissão, a adotar a decisão recorrida no termo do processo de inquérito.
- 94 Com efeito, atendendo à jurisprudência do Tribunal de Justiça referida no n.º 91 do presente acórdão, há que considerar que, quando sejam atribuídas responsabilidades próprias e distintas a várias instituições da União no âmbito de um processo instaurado contra um Estado-Membro e suscetível de conduzir a uma decisão que lesa este último, cada uma destas instituições tem de cumprir a exigência de imparcialidade objetiva. Por conseguinte, mesmo na hipótese de só uma delas não ter cumprido esta exigência, tal incumprimento é suscetível de ferir de ilegalidade a decisão adotada pela outra instituição no termo do processo em causa.
- 95 Por conseguinte, incumbe ao Tribunal de Justiça determinar se a Comissão oferece garantias suficientes para excluir qualquer dúvida legítima quanto a um eventual juízo antecipado, na hipótese de confiar a instrução de um processo de inquérito como o que conduziu à decisão recorrida a uma equipa que, em larga medida, é composta por agentes do Eurostat que já tinham participado em visitas organizadas por este serviço no Estado-Membro em causa, antes do início do referido processo.
- 96 A este respeito, há que constatar que estas visitas, por um lado, e este processo de inquérito, por outro, estão sujeitos a quadros jurídicos distintos e têm um objetivo diferente.
- 97 Com efeito, as visitas que o Eurostat pode efetuar nos Estados-Membros, com base nos artigos 11.º e 11.º-A do Regulamento n.º 479/2009, têm por objetivo permitir a este serviço da Comissão proceder, em conformidade com o artigo 8.º, n.º 1, do mesmo regulamento, a uma avaliação da qualidade dos dados notificados duas vezes por ano pelos Estados-Membros a respeito das suas dívidas públicas e dos seus défices orçamentais, como resulta dos n.ºs 72 e 75 do presente acórdão.
- 98 Em contrapartida, o processo de inquérito é regulado pelo artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1173/2011 e tem por objetivo, em conformidade com esta disposição, permitir à Comissão efetuar todas as investigações necessárias a fim de apurar a existência de deturpações de dados, feitas de forma intencional ou por negligência grave, quando considere que existem indícios sérios de factos suscetíveis de constituir uma deturpação de tais dados.
- 99 Atendendo a estes distintos quadros jurídicos e a estes diferentes objetivos, há que considerar que, ainda que os dados visados por estas visitas, por um lado, e por este processo de inquérito, por outro, possam coincidir parcialmente, as apreciações que o Eurostat e a Comissão são, respetivamente, chamadas a efetuar sobre estes dados são, em contrapartida, necessariamente diferentes.
- 100 Por conseguinte, as apreciações feitas pelo Eurostat sobre a qualidade de alguns destes dados, na sequência de visitas efetuadas num Estado-Membro não constituem, por si só, um juízo antecipado quanto à posição que possa vir a ser adotada pela Comissão sobre a existência de deturpações desses mesmos dados no caso de esta instituição decidir posteriormente dar início a um processo de inquérito a este respeito.
- 101 Daqui resulta que o facto de confiar a instrução de um processo de inquérito baseado no artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1173/2011 a uma equipa composta, em larga medida, por agentes do Eurostat que já participaram em visitas organizadas por este serviço ao Estado-Membro em causa ao

abrigo do Regulamento n.º 479/2009, antes da abertura desse processo, não permite ao Tribunal de Justiça, enquanto tal, concluir que a decisão adotada no termo do referido processo padece de ilegalidade devido à inobservância da exigência de imparcialidade objetiva que impende sobre a Comissão.

- 102 Para mais, há que salientar, por um lado, que não é ao Eurostat, cujas responsabilidades estão claramente definidas no Regulamento n.º 479/2009, como foi exposto no n.º 72 do presente acórdão, mas à Comissão, e, por conseguinte aos comissários atuando colegialmente, que o artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1173/2011 confere, em primeiro lugar, o poder de decidir dar início ao processo de inquérito, em segundo lugar, a responsabilidade de conduzir o inquérito e, em terceiro lugar, a faculdade de submeter ao Conselho as recomendações e as propostas que se impõem no termo deste último.
- 103 Por outro lado, o Regulamento n.º 1173/2011 não confia nenhuma responsabilidade específica aos agentes do Eurostat na condução do processo de inquérito.
- 104 Nestas condições, há que considerar que o papel confiado aos agentes do Eurostat no referido processo de inquérito não é decisivo para o desenrolar nem para o resultado final desse processo.
- 105 Decorre das considerações que precedem que não se pode considerar que o facto de ter confiado a instrução do processo de inquérito a uma equipa composta, em grande medida, por agentes do Eurostat que já tinham participado em visitas organizadas por este serviço em Espanha, antes da abertura desse processo, tenha como consequência que a decisão recorrida padeça de um pretenso incumprimento, por parte da Comissão, do requisito relativo à imparcialidade objetiva.
- 106 Por conseguinte, o segundo fundamento é improcedente.

Quanto ao terceiro fundamento, relativo à inexistência de infração

Argumentação das partes

- 107 O Reino de Espanha alega que, no presente caso, não estavam reunidos os diferentes requisitos impostos pelo artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1173/2011 para que o Conselho pudesse concluir que existia uma infração.
- 108 A este respeito, o referido Estado-Membro alega, em primeiro lugar, que os factos que lhe foram imputados não podem ser qualificados de «deturpação de dados». Com efeito, há que distinguir os factos constitutivos de uma deturpação de dados, que constituem uma infração proibida pelo artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1173/2011, dos que constituem uma mera revisão de dados previamente notificados ao Eurostat, que é uma iniciativa permitida pelo artigo 6.º do Regulamento n.º 479/2009. Mais precisamente, há que entender o artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1173/2011 no sentido de que apenas permite ao Conselho aplicar sanções às deturpações de dados efetivas pelos Estados-Membros. Em contrapartida, deveria considerar-se que as deturpações relativas a dados previsionais não são abrangidos pelo âmbito de aplicação desta disposição. Com efeito, uma interpretação contrária privaria de alcance o artigo 6.º do Regulamento n.º 479/2009, na medida em que este permite aos Estados-Membros rever os dados previsionais anteriormente notificados ao Eurostat. Ora, no presente caso, os factos visados pela decisão recorrida deveriam ter sido considerados parte de uma revisão dos dados previsionais comunicados à Comissão na notificação de 30 de março de 2012, facto de que o Eurostat teve conhecimento porquanto publicou os dados revistos em causa.

- 109 Em segundo lugar, há que considerar que o artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1173/2011 não permite ao Conselho aplicar sanções relativamente a todas as deturpações de dados, mas apenas relativamente àquelas que tenham tido por efeito comprometer a coordenação e a supervisão económicas e orçamentais asseguradas pelo Conselho e pela Comissão por força dos artigos 121.º e 126.º TFUE e do Protocolo n.º 12. Ora, no presente caso, as deturpações de dados imputadas ao Reino de Espanha não impediram significativamente o Conselho e a Comissão de exercerem as suas responsabilidades a este título, devido à rapidez com que os dados em causa foram posteriormente revistos e ao montante das despesas em causa.
- 110 Em terceiro lugar, não pode ser imputada uma negligência grave ao Reino de Espanha. Com efeito, a decisão recorrida concentra-se na existência de deturpações de dados que afetaram o défice de uma única Comunidade Autónoma dentro do défice orçamental total, tendo o Estado-Membro em causa feito globalmente prova de diligência. Além disso, esta decisão não tem minimamente em conta a cooperação demonstrada pelo referido Estado-Membro durante o inquérito realizado pela Comissão, depois de ter espontaneamente assinalado a esta instituição as irregularidades em causa.
- 111 O Conselho, apoiado pela Comissão, contesta alegando, em primeiro lugar, que o facto de o Eurostat publicar dados revistos em aplicação do artigo 6.º do Regulamento n.º 479/2009 não obsta a que o Estado-Membro em causa possa ser punido ao abrigo do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1173/2011 quando a publicação desses dados ocorra na sequência de deturpações de dados.
- 112 Em seguida, o Conselho e a Comissão observam que o artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1173/2011 permite punir qualquer deturpação de dados relativa ao défice e à dívida que entre em linha de conta para a aplicação dos artigos 121.º e 126.º TFUE bem como do Protocolo n.º 12. Com efeito, todos estes dados são essenciais às suas missões de coordenação e de supervisão económicas e orçamentais, como resulta do considerando 16 do Regulamento n.º 1173/2011. Nestas condições, o efeito de uma deturpação de dados deveria ser tomado em consideração não para caracterizar a existência de uma infração, mas apenas para calcular a multa correspondente, como permite a Decisão Delegada 2012/678 e como deveria ter sido feito no presente caso.
- 113 Por último, no que respeita à existência de uma negligência grave imputável ao Reino de Espanha, o Conselho e a Comissão consideram, por um lado, que este Estado-Membro deve ser considerado responsável pelas atuações das suas entidades territoriais, como o seria no âmbito de uma ação por incumprimento, e que não é conforme com os factos alegar que foi espontaneamente que o referido Estado-Membro assinalou à Comissão a existência de deturpações de dados. Por outro lado, a cooperação de que este Estado-Membro fez prova no decurso do inquérito não é relevante para a caracterização da infração prevista no artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1173/2011, mas poderia contudo ser tida em conta como circunstância atenuante no âmbito do cálculo da multa, como permitido pela Decisão Delegada 2012/678 e como foi feito no presente caso.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 114 Há que começar por constatar que o Reino de Espanha não contesta os factos que o Conselho lhe imputa. Por conseguinte, é facto assente, primeiro, que os dados notificados por este Estado-Membro ao Eurostat em 30 de março de 2012 minoraram os seus défices orçamentais efetivos e previsionais para os anos 2008 a 2011 em 4,5 mil milhões de euros, dos quais 1,9 mil milhões de euros só para a Comunidade Autónoma de Valência, em seguida, que se explica o défice relativo a esta entidade ter sido minorado pelo facto de a entidade responsável pela auditoria desta Comunidade Autónoma ter validado durante vários anos contas com irregularidades relativas ao não registo de certas despesas de saúde e ao incumprimento do princípio da oportunidade dos exercícios, e, por último, que esta situação perdurou não obstante repetidos alertas efetuados pelo Tribunal de Contas desta Comunidade Autónoma.

- 115 Em contrapartida, o Reino de Espanha põe em causa a qualificação jurídica dos factos que lhe foram imputados pelo Conselho, através de três séries de argumentos recordados, em substância, nos n.ºs 108 a 110 do presente acórdão, cuja apreciação impõe que se comece por interpretar o artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1173/2011.
- 116 Nos termos desta disposição, devem estar reunidos três requisitos para que o Conselho considere que há uma infração. Primeiro, o Estado-Membro em causa deve ter deturpado dados, segundo, estas deturpações de dados devem dizer respeito a dados relativos ao défice e à dívida relevantes para a aplicação dos artigos 121.º e 126.º TFUE ou do Protocolo n.º 12, e, terceiro, este Estado-Membro deve ter agido de forma intencional ou por negligência grave.
- 117 No que respeita ao primeiro destes três requisitos, o Reino de Espanha sustenta, como resulta do n.º 108 do presente acórdão, que o artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1173/2011 deve ser compreendido no sentido de que as deturpações de dados previsionais não são abrangidas pelo âmbito de aplicação desta disposição.
- 118 A este respeito, deve contudo salientar-se que a redação do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1173/2011 se refere a todas as deturpações de dados feitas pelos Estados-Membros, sem limitar o âmbito de aplicação desta disposição a certos tipos de declarações ou de erros. Além disso, o considerando 16 do Regulamento n.º 1173/2011, que define o objetivo prosseguido pela referida disposição, enuncia que esta visa dissuadir os Estados-Membros de deturparem dados, sem proceder a uma distinção dos diferentes tipos de deturpações.
- 119 Assim, há que considerar que o âmbito de aplicação do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1173/2011, lido à luz do considerando 16 deste regulamento, abrange todas as deturpações de dados feitas pelos Estados-Membros sobre dados referentes ao seu défice e à sua dívida que devem ser notificados ao Eurostat por força do artigo 3.º do Regulamento n.º 479/2009, como evocado no n.º 71 do presente acórdão, incluindo as deturpações de dados previsionais.
- 120 Esta conclusão não é posta em causa pelo argumento do Reino de Espanha segundo o qual a inclusão, no âmbito de aplicação do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1173/2011, das deturpações relativas a dados previsionais priva de alcance o artigo 6.º do Regulamento n.º 479/2009, na medida em que este permite aos Estados-Membros reverem os dados previsionais que anteriormente notificaram ao Eurostat.
- 121 Com efeito, como resulta dos seus próprios termos, o artigo 6.º do Regulamento n.º 479/2009 não visa dar aos Estados-Membros a possibilidade de informarem o Eurostat no caso específico de reverem dados previsionais depois de descobrirem uma deturpação de dados na aceção do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1173/2011, mas obrigá-los, de maneira geral, a informar este serviço de todos os casos de revisão significativa de dados anteriormente notificados. Obriga assim os Estados-Membros a assinalarem tanto os casos de revisão dos dados previsionais como os casos de revisão de dados efetivos, independentemente da faculdade concedida ao Conselho de lhes aplicar uma sanção se os dados em questão tiverem sido deturpados. A inclusão das deturpações de dados relativos aos dados previsionais no âmbito de aplicação do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1173/2011 não tem, por conseguinte, impacto no alcance do artigo 6.º do Regulamento n.º 479/2009.
- 122 Por conseguinte, não é procedente o argumento do Reino de Espanha segundo o qual o artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1173/2011 deve ser compreendido no sentido de que as deturpações de dados sobre os dados previsionais não são abrangidas pelo âmbito de aplicação desta disposição.

- 123 Em seguida, no que respeita ao segundo requisito visado no n.º 116 do presente acórdão, o Reino de Espanha alega que o artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1173/2011 só autoriza o Conselho a punir as deturpações de dados que tiveram por efeito comprometer a coordenação e a supervisão económicas e orçamentais asseguradas pelo Conselho e pela Comissão por força dos artigos 121.º e 126.º TFUE, bem como do Protocolo n.º 12.
- 124 A este respeito, há que recordar que, nos termos do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1173/2011, o Conselho pode punir as deturpações dos Estados-Membros a respeito dos dados relativos ao défice e à dívida relevantes para a aplicação dos artigos 121.º e 126.º TFUE, bem como do Protocolo n.º 12. Assim, esta disposição define tais declarações por referência ao objeto dos dados em causa, a saber, o défice e a dívida do Estado-Membro em causa. Em contrapartida, não comporta nenhum elemento que se refira a um efeito preciso que as referidas declarações deveriam supostamente produzir, contrariamente ao que o Reino de Espanha alega.
- 125 Nestas condições, o artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1173/2011 deve ser compreendido no sentido de que permite ao Conselho punir todas as deturpações de dados relativos à dívida e ao défice do Estado-Membro em causa, independentemente da questão de saber se estes tiveram por efeito comprometer a coordenação bem como a supervisão económicas e orçamentais asseguradas pelo Conselho e pela Comissão.
- 126 Por conseguinte, não é procedente o argumento do Reino de Espanha referido no n.º 123 do presente acórdão.
- 127 Por último, no que respeita ao terceiro requisito visado no n.º 116 do presente acórdão, segundo o qual o Estado-Membro em causa deve ter agido intencionalmente ou por negligência grave para que lhe possa ser imputada uma infração, o Reino de Espanha sustenta, por um lado, que não se pode considerar que este requisito esteja preenchido, na medida em que as deturpações de dados em causa dizem respeito ao défice de uma única Comunidade Autónoma dentro do défice orçamental total, e, por outro, que cooperou no inquérito conduzido pela Comissão, depois de ter espontaneamente assinalado as irregularidades em causa a esta instituição.
- 128 No que respeita, em primeiro lugar, ao argumento relativo ao facto de as deturpações de dados em causa no presente processo dizerem respeito ao défice de uma única Comunidade Autónoma dentro do défice orçamental total, basta salientar que a apreciação da existência de uma negligência grave por parte do Estado-Membro em causa, para efeitos da qualificação da infração prevista no artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1173/2011, não depende do carácter mais ou menos limitado das irregularidades que estão na origem das deturpações de dados deste Estado-Membro, mas da dimensão do incumprimento por parte do referido Estado-Membro da obrigação de diligência que lhe é imposta aquando da elaboração e da verificação dos dados a notificar ao Eurostat ao abrigo do artigo 3.º do Regulamento n.º 479/2009.
- 129 Em segundo lugar, no que respeita à circunstância de o Reino de Espanha ter cooperado no inquérito realizado pela Comissão, depois de ter espontaneamente assinalado as irregularidades em causa, há que recordar, como foi salientado no n.º 65 do presente acórdão, que a abertura do processo de inquérito previsto no artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1173/2011 deve ser justificada pela existência de indícios sérios de factos suscetíveis de constituir uma deturpação de dados intencional ou por negligência grave.
- 130 Daqui resulta que a existência desta negligência grave deve ser apreciada à luz dos factos constitutivos de deturpações de dados, não havendo que tomar em consideração o comportamento adotado pelo referido Estado-Membro depois de tais dados terem sido deturpados.

- 131 Assim, contrariamente ao que o Reino de Espanha sustenta, nem a circunstância de as deturpações de dados em causa dizerem respeito ao défice de uma única Comunidade Autónoma dentro do défice orçamental total, nem o facto de este Estado-Membro ter cooperado no inquérito realizado pela Comissão, depois de ter espontaneamente assinalado a existência das irregularidades em causa a esta instituição, são suscetíveis de pôr em causa a qualificação de negligência grave considerada pelo Conselho.
- 132 Dito isto, há que salientar que, embora não tenha impacto quanto à existência de uma infração, o facto de o Estado-Membro em causa cooperar no âmbito da deteção da deturpação de dados e no decurso do inquérito pode ser tomado em consideração como circunstância atenuante no momento do cálculo da multa, em aplicação do artigo 14.º, n.º 3, alínea e), da Decisão Delegada 2012/678.
- 133 Atendendo a todas as razões que precedem, há que julgar o terceiro fundamento improcedente na totalidade.

Quanto ao quarto fundamento, relativo ao carácter desproporcionado da multa

Argumentação das partes

- 134 Na sua petição, o Reino de Espanha sustentou que a multa aplicada pela decisão recorrida era desproporcionada devido a uma definição errada do quadro temporal que foi tomado em consideração para a calcular.
- 135 A este respeito, o referido Estado-Membro alegou que o Conselho tinha violado o artigo 14.º, n.º 2, da Decisão Delegada 2012/678, nos termos do qual o cálculo da multa é feito com base num montante de referência correspondente a 5% da «deturpação de dados referentes ao maior impacto ao nível do défice orçamental [...] para os anos em causa abrangidos pela notificação». Com efeito, o Reino de Espanha considera que esta expressão deve ser compreendida no sentido de que o Conselho deve, em primeiro lugar, avaliar o impacto das deturpações de dados no nível do défice de cada um dos anos abrangidos pela notificação e abrangidos por essas deturpações, em seguida, determinar o ano em que esse impacto é mais significativo e, por último, fixar o montante de referência apenas com base nesse impacto. No presente caso, tal interpretação deveria ter levado o Conselho a fixar o montante de referência com base nas despesas não declaradas pelo Reino de Espanha apenas em relação ao ano de 2011 (ou seja, 862 milhões de euros). Ora, esta instituição fixou o referido montante de referência baseando-se nas despesas não declaradas relativamente a todos os anos abrangidos pela notificação de 30 de março de 2012 e afetados pelas deturpações de dados, a saber, 2008 a 2011 (ou seja, cerca de 1,9 mil milhões de euros). Por conseguinte, justificar-se-ia que o Tribunal de Justiça retificasse este erro reduzindo o montante de referência para 43,1 milhões de euros (em vez de 94,65 milhões de euros) e, consequentemente, a multa para 8,62 milhões de euros (em vez de 18,93 milhões de euros).
- 136 Na réplica, e em seguida na audiência, o Reino de Espanha acrescentou, neste contexto, que o erro cometido pelo Conselho tinha igualmente levado esta instituição a violar o princípio da não retroatividade das disposições penais.
- 137 Na contestação, o Conselho, apoiado pela Comissão, replicou que a multa aplicada pela decisão recorrida foi calculada em conformidade com o disposto no artigo 14.º, n.º 2, da Decisão Delegada 2012/678. Com efeito, esta disposição deve ser compreendida no sentido de que o Conselho deve, em primeiro lugar, determinar quais os anos abrangidos pela notificação e que são afetados pelos dados deturpados, em seguida, medir o impacto global destas deturpações de dados no nível do défice em relação a todos os anos em causa e, por último, basear-se neste impacto completo para fixar o montante de referência da multa. No presente caso, o Conselho considera que tal interpretação o

levou corretamente a fixar o montante de referência baseando-se nas despesas não declaradas pelo Reino de Espanha em relação a todos os anos abrangidos pela sua notificação de 30 de março de 2012 e afetados por dados deturpados, a saber, os anos de 2008 a 2011.

- 138 No mesmo articulado, o Conselho alegou igualmente, no que respeita à contestação pelo Reino de Espanha da aplicação retroativa do Regulamento n.º 1173/2011, que as deturpações de dados tomadas em consideração para calcular a multa tinham ocorrido em 30 de março de 2012, ou seja, depois da entrada em vigor do Regulamento n.º 1173/2011, em 13 de dezembro de 2011.
- 139 Contudo, na audiência, o Conselho e a Comissão alegaram que a invocação do princípio da não retroatividade das disposições penais devia ser considerada um fundamento suscitado na réplica, ou seja, que se trata de um fundamento novo, na aceção do artigo 127.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, inadmissível por força desta disposição.

Apreciação do Tribunal de Justiça

– Quanto à admissibilidade

- 140 Nos termos do artigo 127.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, é proibido deduzir fundamentos novos no decurso da instância, a menos que esses fundamentos tenham origem em elementos de direito e de facto que se tenham revelado durante o processo.
- 141 Não obstante, em conformidade com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, um argumento que constitua a ampliação de um fundamento enunciado na petição inicial e que apresente um nexo estreito com este não pode ser julgado inadmissível (v., neste sentido, acórdão de 16 de julho de 2015, Comissão/Parlamento e Conselho, C-88/14, EU:C:2015:499, n.º 13 e jurisprudência referida).
- 142 No presente caso, antes de mais, importa constatar que o argumento do Reino de Espanha segundo o qual a multa aplicada pela decisão recorrida violou o princípio da não retroatividade das disposições penais faz parte dos argumentos da réplica que constituem a ampliação do quarto fundamento invocado na petição inicial. Em seguida, a análise deste argumento e deste fundamento revela que ambos contestam um único e mesmo aspeto da decisão recorrida, ou seja, o facto de o Conselho ter calculado o montante de referência da multa que pretendia aplicar ao Reino de Espanha tomando em consideração todas as deturpações de dados que este Estado-Membro fez na notificação de 30 de março de 2012, a respeito de despesas não declaradas em relação aos anos de 2008 a 2011, em vez de tomar apenas em consideração as deturpações de dados efetuadas por este Estado-Membro em relação ao ano de 2011. A este título, o argumento e o fundamento em causa apresentam um nexo estreito.
- 143 Por estes motivos, o argumento relativo à violação do princípio da não retroatividade das disposições penais deve ser julgado admissível.

– Quanto ao mérito

- 144 Há que analisar o argumento relativo à violação do princípio da não retroatividade das disposições penais, na medida em que põe em causa a própria existência da multa aplicada ao Reino de Espanha, e, em seguida, os argumentos relativos à violação do artigo 14.º, n.º 2, da Decisão Delegada 2012/678, que apenas dizem respeito às modalidades de cálculo desta multa.
- 145 No que respeita, em primeiro lugar, ao argumento relativo à violação do princípio da não retroatividade das disposições penais, há que salientar, a título preliminar, que resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o princípio da não retroatividade das disposições penais

constitui um princípio geral do direito da União (v., neste sentido, acórdãos de 10 de julho de 1984, Kirk, 63/83, EU:C:1984:255, n.º 22, e de 8 de fevereiro de 2007, Groupe Danone/Commission, C-3/06 P, EU:C:2007:88, n.º 87). Este princípio geral de direito exige que a infração imputada a uma pessoa e a sanção imposta a esse título correspondam às que estavam previstas no momento em que a ação ou omissão que constitui a infração foi cometida (v., neste sentido, acórdãos de 10 de julho de 1984, Kirk, 63/83, EU:C:1984:255, n.º 21, e de 8 de setembro de 2015, Taricco e o., C-105/14, EU:C:2015:555, n.º 56).

- 146 Mais concretamente, por um lado, o referido princípio geral de direito também é aplicável a multas que revestem natureza administrativa (v., neste sentido, acórdão de 28 de junho de 2005, Dansk Rørindustri e o./Comissão, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, EU:C:2005:408, n.º 202). Por conseguinte, a imposição de uma multa, em virtude do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1173/2011, não pode ser subtraída à aplicação do mesmo princípio geral de direito, não obstante o facto de o artigo 9.º deste regulamento precisar que esta sanção tem caráter administrativo.
- 147 Por outro lado, os Estados-Membros também podem invocar o princípio geral da não retroatividade das disposições penais, para porem em causa a legalidade das multas que lhes são aplicadas em caso de violação do direito da União (v., neste sentido, acórdão de 11 de dezembro de 2012, Comissão/Espanha, C-610/10, EU:C:2012:781, n.º 51).
- 148 Quanto à questão de saber se este princípio geral de direito foi violado no presente processo, como o Reino de Espanha sustenta, importa recordar, antes de mais, que, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 479/2009 e da disposição materialmente idêntica que figurava anteriormente no Regulamento n.º 3605/93, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 1994, os Estados-Membros são obrigados, desde essa data, a notificar ao Eurostat, até 1 de abril de cada ano, o seu défice orçamental programado para o ano em causa, a estimativa mais recente do seu défice orçamental verificado no ano n-1 e os seus défices orçamentais verificados nos anos n-2, n-3 e n-4.
- 149 Foi ao abrigo desta disposição que o Reino de Espanha enviou ao Eurostat a notificação de 30 de março de 2012, que retomava, nomeadamente, os dados relativos aos seus défices orçamentais para os anos de 2008 a 2011, conforme é facto assente entre as partes.
- 150 Em seguida, o artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1173/2011 prevê, desde a entrada em vigor deste regulamento, em 13 de dezembro de 2011, que o facto de um Estado-Membro efetuar, intencionalmente ou por negligência grave, uma deturpação dos dados que figura nessa notificação constitui uma infração suscetível de conduzir à aplicação de uma multa.
- 151 Ora, no presente caso, é facto assente entre as partes que a notificação de 30 de março de 2012, que é posterior à entrada em vigor do Regulamento n.º 1173/2011, continha dados deturpados relativos aos défices orçamentais deste Estado-Membro em relação aos anos de 2008 a 2011, e, mais concretamente, minorava os défices da Comunidade Autónoma de Valência durante esses anos, como resulta dos n.ºs 114, 135 e 137 do presente acórdão.
- 152 Assim, a infração imputada ao Reino de Espanha e a sanção imposta a este Estado-Membro com base no artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1173/2011 correspondem às sanções que estavam previstas no momento em que tais dados deturpados foram comunicados. Por conseguinte, a alegação segundo a qual a decisão recorrida viola o princípio da não retroatividade das disposições penais deve ser julgada improcedente.
- 153 No que respeita, em segundo lugar, ao argumento do Reino de Espanha relativo à violação do artigo 14.º, n.º 2, da Decisão Delegada 2012/678, por o cálculo da multa aplicada ao referido Estado-Membro estar errado, há que constatar que, como resulta do considerando 7 da decisão

recorrida, o Conselho fixou o montante de base desta multa com base nesta disposição, ela própria adotada ao abrigo do artigo 8.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1173/2011 e com o objetivo indicado no considerando 17 deste regulamento.

- 154 Nos termos do artigo 14.º, n.º 2, da Decisão Delegada 2012/678, o referido montante devia ser fixado, no presente caso, em 5% da deturpação de dados referentes ao maior impacto ao nível do défice orçamental do Reino de Espanha para os anos em causa abrangidos pela sua notificação de 30 de março de 2012.
- 155 A este respeito, é facto assente entre as partes, em primeiro lugar, que «os anos em causa abrangidos» por esta notificação, na aceção da referida disposição, são os anos de 2008 a 2011, em segundo lugar, que «o impacto» da deturpação dos dados no nível do défice orçamental do Reino de Espanha, na aceção da mesma disposição, corresponde ao montante das despesas da Comunidade Autónoma de Valência não declaradas durante esses anos, e, em terceiro lugar, que o montante dessas despesas se eleva a 29 milhões de euros para o ano de 2008, 378 milhões de euros para o ano de 2009, 624 milhões de euros para o ano de 2010 e 862 milhões de euros para o ano de 2011, ou seja, ascende, no total, a cerca de 1,9 mil milhões de euros.
- 156 Em contrapartida, como indicado nos n.ºs 135 e 137 do presente acórdão, as partes estão em desacordo quanto à maneira de definir o conceito de «maior impacto», na aceção do artigo 14.º, n.º 2, da Decisão Delegada 2012/678, dado que esta última decisão não contém uma definição de tal conceito.
- 157 Ora, as diferentes versões linguísticas da disposição em que este conceito figura não permitem determinar o seu sentido de modo claro e unívoco, como a advogada-geral salientou no n.º 163 das suas conclusões.
- 158 Nestas condições, há que interpretar o conceito em causa à luz do contexto e do objetivo da referida disposição (v., neste sentido, acórdão de 4 de fevereiro de 2016, C & J Clark International e Puma, C-659/13 e C-34/14, EU:C:2016:74, n.º 122 e jurisprudência referida).
- 159 A este respeito, dado que o artigo 14.º, n.º 2, da Decisão Delegada 2012/678 visa especificar os critérios de determinação do montante das multas aplicadas em conformidade com o artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1173/2011, há que interpretar os seus termos à luz do objetivo prosseguido por esta última disposição.
- 160 Como foi salientado no n.º 118 do presente acórdão, o artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1173/2011 tem por objetivo dissuadir os Estados-Membros de apresentarem dados deturpados, permitindo ao Conselho punir tais deturpações. O artigo 8.º, n.º 2, do mesmo regulamento precisa que as multas referidas no n.º 1 deste artigo devem ser eficazes, dissuasivas e proporcionais à natureza, à gravidade e à duração da deturpação de dados.
- 161 Ora, como a advogada-geral salientou no n.º 165 das suas conclusões, se o conceito de «maior impacto» que figura no artigo 14.º, n.º 2, da Decisão Delegada 2012/678 devesse ser compreendido no sentido de que uma multa deve ser calculada com base no impacto que dados deturpados tiveram no decurso de um único ano, ainda que essas declarações dissessem respeito a vários anos, essa multa não seria proporcionada ao período abrangido pelas referidas declarações, nem, por conseguinte, dissuasiva.
- 162 Nestas condições, o conceito de «maior impacto», na aceção do artigo 14.º, n.º 2, da Decisão Delegada 2012/678, deve ser compreendido, atendendo ao objetivo prosseguido pela disposição em causa, no sentido de que remete para o impacto global que os dados deturpados tiveram sobre o défice orçamental ou sobre a dívida do Estado-Membro na origem das deturpações, durante todos os anos abrangidos pela sua notificação e afetados por essas deturpações.

- ¹⁶³ No presente caso, o Conselho concluiu assim validamente, no considerando 7 da decisão recorrida, que o montante de referência da sanção a aplicar ao Reino de Espanha devia ser fixado em 5% do montante total das despesas não declaradas por este Estado-Membro, no que respeita à Comunidade Autónoma de Valência, durante os anos de 2008 a 2011.
- ¹⁶⁴ Atendendo a todas as considerações que precedem, há que julgar o quarto fundamento improcedente.
- ¹⁶⁵ Tendo todos os fundamentos invocados pelo Reino de Espanha em apoio do seu recurso de anulação sido julgados improcedentes, há que negar provimento ao recurso na totalidade.

Quanto às despesas

- ¹⁶⁶ O artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça dispõe que a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. No presente caso, tendo o Reino de Espanha sido vencido, há que condená-lo a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pelo Conselho, em conformidade com os pedidos desta instituição.
- ¹⁶⁷ Por outro lado, o artigo 140.º, n.º 1, do mesmo regulamento dispõe que os Estados-Membros e as instituições que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas. Por conseguinte, a Comissão suportará as suas próprias despesas.

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

- 1) É negado provimento ao recurso.**
- 2) O Reino de Espanha é condenado a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pelo Conselho da União Europeia.**
- 3) A Comissão Europeia suporta as suas próprias despesas.**

Assinaturas