Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
PEDRO CRUZ VILLALÓN
apresentadas em 1 de abril de 2014 [1]

Processos C-549/12 P e C-54/13 P

República Federal da Alemanha
contra

Comissão

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) — Programa operacional do objetivo n.º 1 (1994-1999) da Turíngia e Berlim Leste (Alemanha) — Redução da contribuição financeira inicialmente concedida — Método de extrapolação — Correções financeiras líquidas — Regulamento (CEE) n.º 2052/88 — Regulamento (CEE) n.º 4253/88»

1. No âmbito de dois recursos interpostos de dois acórdãos do Tribunal Geral que negaram provimento aos recursos de anulação interpostos pela República Federal da Alemanha de duas decisões da Comissão, por meio das quais foram reduzidas determinadas contribuições do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), coloca-se a questão de saber se é aplicável ao caso em apreço a doutrina estabelecida em relação a outros fundos estruturais em matéria de redução da contribuição financeira [2]. Nomeadamente, importa saber se, no caso do FEDER, os erros administrativos das autoridades nacionais constituem uma «irregularidade» na aceção do artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 4253/88 [3], e, no essencial, se a Comissão pode realizar correções financeiras através do método de extrapolação.

I — **Quadro jurídico**

2. O Regulamento (CEE) n.º 2052/88 do Conselho, de 24 de junho de 1988, relativo às missões dos fundos com finalidade estrutural, à sua eficácia e à coordenação das suas intervenções, entre si, com as intervenções do Banco Europeu de Investimento e com as dos outros instrumentos financeiros existentes [4], estabelece o quadro normativo do FEDER, que visa corrigir os principais desequilíbrios regionais na União.

3. O Regulamento n.º 4253/88, que aprova as disposições de aplicação do Regulamento n.º 2052/88, estabelece no seu artigo 23.º, sob a epígrafe «controlo financeiro», o seguinte:

«1. Com o objetivo de garantir o êxito das ações conduzidas por promotores públicos ou privados, os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para:

1 — Língua original: espanhol.

2 — A título de exemplo, acórdãos de 6 de outubro de 1993, Itália/Comissão (C-55/91, Colet., p. I-4813); de 30 de novembro de 2000, HMIL (C-436/98, Colet., p. I-10555); e de 4 de março de 2004, Alemanha/Comissão (C-344/01, Colet., p. I-2081).

3 — Regulamento (CEE) n.º 4253/88 do Conselho, de 19 de dezembro de 1988, que estabelece as disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 2052/88 no que respeita à coordenação entre as intervenções dos diferentes fundos estruturais, por um lado, e entre estas e as do Banco Europeu de Investimento e dos outros instrumentos financeiros existentes, por outro (JO L 374, p. 1).

4 — JO L 185, p. 9.

— verificar regularmente se as ações financiadas pela Comunidade foram conduzidas de forma correta;

— impedir e combater as irregularidades;

— recuperar os fundos perdidos na sequência de um abuso ou de uma negligência […].

2. Sem prejuízo dos controlos efetuados pelos Estados-Membros, de acordo com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas nacionais […], os funcionários ou agentes da Comissão podem controlar no próprio local, nomeadamente por amostragem, as ações financiadas pelos Fundos Estruturais.

[…]»

4. O artigo 24.º do Regulamento n.º 4253/88, sob a epígrafe «Redução, suspensão e supressão da contribuição», dispõe o seguinte:

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

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

[…]»

5. Nos termos do n.º 2 do artigo 1.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95[5], «[c]onstitui irregularidade qualquer violação de uma disposição de direito comunitário que resulte de um ato ou omissão de um agente económico que tenha ou possa ter por efeito lesar o orçamento geral das Comunidades ou orçamentos geridos pelas Comunidades, quer pela diminuição ou supressão de receitas provenientes de recursos próprios cobradas diretamente por conta das Comunidades, quer por uma despesa indevida».

6. O artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 2064/97[6] dispõe o seguinte:

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

5 — Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de dezembro de 1995, relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (JO L 312, p. 1).

6 — Regulamento (CE) n.º 2064/97 da Comissão, de 15 de outubro de 1997, que estabelece normas de execução do Regulamento (CEE) n.º 4253/88 do Conselho, no que respeita ao controlo financeiro, pelos Estados-Membros, das operações cofinanciadas pelos Fundos estruturais (JO L 290, p. 1).

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

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

II — **Antecedentes**

A — *Processo C-549/12 P*

7. A pedido do Governo alemão, e através da Decisão C (94) 1939/5, de 5 de agosto de 1994, a Comissão aprovou o programa operacional para o Land da Turíngia correspondente ao objetivo n.º 1 na Alemanha (Arinco n.º 94.DE.16.005), que previa uma participação dos fundos estruturais no montante de 1 021 771 000 ecus, aumentado até 1.086.827.000 euros pela Decisão C (99) 5087, de 29 de dezembro de 1999, com financiamento do FEDER no montante máximo de 1 020 719 000 euros.

8. Quanto à medida 2.1, relativa ao apoio às atividades de produção das PME, a Decisão C (99) 5087 fixou o montante máximo das despesas em 674 104 000 euros e a contribuição proveniente do FEDER em 337 052 000 euros.

9. O Ministério da Economia e Transportes do Land da Turíngia foi designado como autoridade de gestão.

10. Durante o ano de 2001, a Comissão efetuou uma análise sistemática dos sistemas de gestão e de controlo no Land da Turíngia e apresentou em 30 de janeiro de 2002 um relatório final com algumas recomendações.

11. Apresentado o relatório a que se refere o artigo 8.º do Regulamento n.º 2064/97 e requerido pelas autoridades alemãs o pagamento do saldo final do programa, a Comissão encerrou a intervenção e procedeu ao pagamento definitivo no valor do montante solicitado em 27 de junho de 2003.

12. Posteriormente, durante o ano de 2003, o Tribunal de Contas realizou várias visitas de controlo e transmitiu, em 22 de junho de 2004, o seu relatório de controlo provisório às autoridades alemãs, que prestaram informações suplementares ao Tribunal de Contas através de cartas de 31 de agosto e 13 de outubro de 2004.

13. O Tribunal de Contas transmitiu o seu relatório de controlo às autoridades alemãs em 17 de janeiro de 2005. Este constatava várias irregularidades individuais e sistémicas relativas a operações específicas, como o financiamento de empresas que não estavam incluídas na definição de PME, a declaração de despesas inelegíveis (futuras locações, IVA, descontos), erros no cálculo da contribuição máxima e a falta de documentos justificativos para determinados tipos de despesas, como os custos gerais ou os fundos próprios. O relatório concluía pela existência de insuficiências nos sistemas de gestão e de controlo da intervenção. A taxa de erro dos 28 projetos incluídos na medida 2.1 era de 31,36%.

14. Em 19 de outubro de 2006, a Comissão transmitiu às autoridades alemãs os primeiros resultados da sua análise ao relatório do Tribunal de Contas e convidou-as a apresentarem as suas observações.

15. Por carta de 5 de janeiro de 2007, as autoridades alemãs responderam à Comissão, opondo-se à aplicação de correções extrapoladas e fornecendo documentos justificativos suplementares que comprovavam a elegibilidade de determinadas despesas.

16. Através da Decisão C (2008) 1690 final, de 30 de abril de 2008 (decisão recorrida), a Comissão, ao abrigo do artigo 24.º do Regulamento n.º 4523/88, reduziu em 81 425 825,67 euros a contribuição financeira do FEDER devido às irregularidades individuais e sistémicas verificadas no âmbito da medida 2.1. A Comissão procedeu a uma extrapolação da taxa de erro para toda a medida 2.1, tomando por base uma taxa de erro de 23,88%. Calculou um montante de 1 232 012,70 euros para irregularidades individuais e um montante de 80 193 812,97 euros para irregularidades sistémicas.

17. Segundo a decisão recorrida, os erros sistémicos verificados eram os seguintes:

— financiamento concedido a uma empresa que não é uma PME;

— beneficiário final que não satisfez os critérios nacionais aplicáveis às PME para um financiamento suplementar de 15%;

— despesas inadmissíveis declaradas relativamente a contratos de locação.

B — *Processo C-54/13 P*

18. Através da Decisão C (94) 1973, de 5 de agosto de 1994, a Comissão aprovou o programa operacional para Berlim Leste correspondente ao objetivo n.º 1 na Alemanha (Arinco n.º 94. DE.16.006), que previa uma participação dos fundos estruturais no montante de 743 112 000 ecus, aumentado até 779 154 000 euros, com financiamento do FEDER no montante de 540 886 000 euros.

19. O Ministério da Economia, da Tecnologia e das Mulheres do Land de Berlim foi designado como autoridade de gestão.

20. As autoridades alemãs apresentaram o seu pedido de pagamento definitivo em 24 de março de 2003.

21. Entre fevereiro de 2004 e março de 2005, a Comissão e uma empresa de auditoria externa contratada por esta realizaram várias visitas de controlo no âmbito dos controlos de encerramento dos programas cofinanciados pelo FEDER durante o período de programação 1994-1999.

22. A Comissão transmitiu às autoridades alemãs em 31 de maio e em 15 de dezembro o seu relatório de auditoria, no qual se constatavam várias irregularidades sistémicas relativas a operações específicas, nomeadamente, a declaração de despesas inadmissíveis (despesas sem dedução de produtos de venda, despesas gerais efetivamente não efetuadas, declarações de despesas que excediam as despesas efetuadas), infrações das regras de concursos públicos e falta de documentos justificativos. Para os 29 projetos da intervenção que foram efetivamente controlados a taxa de erro era de 7,56%. Dos 36 projetos selecionados, sete não puderam ser controlados devido a falência.

23. Uma vez apresentadas observações e informações suplementares por parte das autoridades alemãs, a Comissão comunicou as suas conclusões provisórias em 26 de janeiro de 2007, as quais foram contestadas pelas autoridades alemãs que alegaram falta de base jurídica e se opuseram à aplicação de correções financeiras fixas e extrapoladas e apresentaram provas adicionais da legalidade das despesas.

24. Através da Decisão C (2008) 1615 final, de 29 de abril de 2008 (decisão impugnada), a Comissão reduziu em 12 900 719,52 euros a contribuição financeira do FEDER. A Comissão baseou-se numa taxa de erro de 3,63% dos 29 projetos controlados e aplicou uma correção financeira extrapolada que representava uma redução de 2,68% da contribuição financeira do FEDER ao programa global.

III — **Acórdãos do Tribunal Geral**

25. A República Federal da Alemanha interpôs dois recursos no Tribunal Geral aos quais foi negado provimento pelos acórdãos de 19 de setembro de 2012, Alemanha/Comissão (T-265/08), e de 21 de novembro de 2012, Alemanha/Comissão (T-270/08).

26. O Tribunal Geral julgou improcedentes os diferentes fundamentos invocados pela República Federal da Alemanha com o apoio de Espanha, Países Baixos e Reino Unido, que também intervêm em segunda instância.

27. Em primeiro lugar, a República Federal da Alemanha alegou que não estavam reunidas as condições exigidas pelo artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento n.º 4253/88 para efetuar a redução das contribuições. No entanto, o Tribunal Geral considerou que os erros administrativos imputáveis às autoridades nacionais podem ser qualificados de irregularidades na aceção dessa disposição, sendo irrelevante o conceito de «irregularidade» estabelecido pelo artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2988/95, uma vez que se trata de um regulamento que prossegue objetivos diferentes com um âmbito de aplicação igualmente diferente.

28. Em segundo lugar, a República Federal da Alemanha afirmou que o artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento n.º 4253/88 não admitia a aplicação do método de extrapolação para calcular o montante da redução, ao que o Tribunal Geral respondeu que se trata do método mais adequado para assegurar o objetivo prosseguido pelo regulamento, ou seja, permitir uma correção financeira capaz de abranger todas as perdas sofridas pelo orçamento da União.

29. Em terceiro lugar, a República Federal da Alemanha declarou que a Comissão se baseou numa análise do Tribunal de Contas em vez de controlar por si mesma e concretamente as circunstâncias do caso em apreço. O Tribunal Geral considerou que daqui não decorre uma violação do referido artigo 24.º, n.º 2.

30. Em quarto lugar, o Tribunal Geral excluiu que os princípios da confiança legítima, segurança jurídica e cooperação foram violados devido ao facto de a Comissão ter tido em conta a contabilização errada de determinadas empresas.

31. Por último, o Tribunal Geral recusou que a aplicação do método de extrapolação viola o princípio da proporcionalidade.

32. Os referidos acórdãos do Tribunal Geral foram objeto dos recursos que deram origem ao litígio em apreço no Tribunal de Justiça.

IV — **Recursos**

33. O recurso C-549/12 P tem dois fundamentos: 1) erro de direito ao qualificar de «irregularidades» determinados erros administrativos; 2) erro de direito por aplicação do método de extrapolação.

34. O recurso C-54/13 P retoma os dois fundamentos referidos e acrescenta os seguintes: 1) erro de direito devido à aplicação ilícita de correções financeiras fixas; 2) violação do dever de fundamentação pelo Tribunal Geral.

V — **Tramitação do processo no Tribunal de Justiça**

A — *Processo C-549/12 P*

35. O primeiro recurso foi registado no Tribunal de Justiça em 29 de novembro de 2012.

36. Através da primeira parte do primeiro fundamento de recurso, a República Federal da Alemanha alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar que os erros administrativos imputáveis às autoridades nacionais podem ser qualificados de irregularidades na aceção do artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento n.º 4253/88. Segundo a República Federal da Alemanha, o conceito de «irregularidade» deve ser interpretado em conformidade com o artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2988/95. Uma vez que não o efetuou, o Tribunal Geral violou tanto esta disposição como o princípio da atribuição de competências estabelecido no artigo 5.º TUE, n.º 2, e no artigo 7.º TFUE.

37. Por seu turno, a Comissão contrapõe que, no âmbito da gestão partilhada em matéria de fundos estruturais, o artigo 24.º do Regulamento n.º 4253/88 é aplicável às correções financeiras referentes aos beneficiários, por um lado, e aos Estados-Membros, por outro, embora, neste segundo caso, o Regulamento n.º 4253/88 e o Regulamento n.º 2988/95 devam ser interpretados em conjunto.

38. Através da segunda parte do primeiro fundamento de recurso, a República Federal da Alemanha afirma que o Tribunal Geral incorreu em erro de direito ao considerar que as violações do direito nacional e os erros que não têm impacto no orçamento da União podem constituir, por força do artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2988/95, irregularidades na aceção do artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento n.º 4253/88.

39. A este respeito, a Comissão alega que o conceito de «irregularidade» inclui todos os tipos de violação das regras aplicáveis que possam implicar um risco para o orçamento da União, sendo evidente que a inadmissibilidade das despesas constitui um destes riscos.

40. Com o segundo fundamento de recurso, a República Federal da Alemanha alega erro de direito do Tribunal Geral, na medida em que este reconheceu à Comissão o direito de realizar correções financeiras por extrapolação e confirmou as modalidades de execução da extrapolação adotadas pela Comissão no caso em apreço.

41. Através da primeira parte deste segundo fundamento de recurso, a República Federal da Alemanha, com o apoio do Reino de Espanha e da República Francesa, afirma que o acórdão recorrido violou o artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento n.º 4253/88 — cujo conteúdo (ao contrário do que prevê expressamente a legislação aplicável ao período de programação seguinte)[7] apenas permite operar em relação a ações ou medidas cuja irregularidade foi efetivamente constatada — e o princípio da atribuição de competências.

42. Por seu turno, a Comissão alega que, de acordo com as orientações sobre as correções financeiras líquidas que adotou para determinar as modalidades de aplicação do artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento n.º 4253/88, quando um controlo identifica um risco geral para todo o programa operacional deve poder efetuar uma correção por extrapolação, de modo a evitar que o orçamento da União assuma despesas que não foram realizadas em conformidade com a legislação aplicável.

7 — Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de junho de 1999, que estabelece disposições gerais sobre os Fundos estruturais (JO L 161, p. 1).

43. Através da segunda parte deste segundo fundamento de recurso, a República Federal da Alemanha, com o apoio do Reino de Espanha, alega que, em todo caso, o Tribunal Geral errou ao concluir que, no caso em apreço, a Comissão realizou corretamente a correção por extrapolação. Em primeiro lugar, porque a contabilização errada de projetos individuais, se não houver prejuízo para o orçamento da União, não pode fundamentar uma correção financeira por extrapolação, que viola o princípio de proporcionalidade. Em segundo lugar, porque o Tribunal Geral aceitou a qualificação efetuada pela Comissão de determinadas irregularidades como sistémicas, apesar do parecer do Tribunal de Contas em sentido contrário.

44. A Comissão contrapõe que podia realizar uma correção por extrapolação no caso de contabilização incorreta de despesas que representasse um risco de prejuízo para o orçamento da União e que a qualificação das irregularidades como sistémicas teve por base o ponto 5 das orientações sobre as correções financeiras, sem estar vinculada às considerações jurídicas do Tribunal de Contas. Além disso, em seu entender, a extrapolação é proporcionada, na medida em que transpõe para o restante programa operacional a taxa de erro identificada numa amostra representativa.

B — *Processo C-54/13 P*

45. O segundo recurso foi registado no Tribunal de Justiça em 31 de janeiro de 2013.

46. Os dois primeiros fundamentos deste recurso coincidem, no essencial, com os fundamentos de recurso que deram origem ao processo C-549/12 P.

47. Nomeadamente, a República Federal da Alemanha declara que o Tribunal Geral confirmou as irregularidades sistémicas apuradas pela Comissão, uma vez que esta incluiu erros relativos às regras de concursos públicos que apenas poderiam afetar determinadas partes do programa operacional, assim como erros referentes a casos muito específicos e duvidosos.

48. Além disso, a República Federal da Alemanha contesta a decisão do Tribunal Geral de considerar que a Comissão escolheu o procedimento de amostra adequado, de modo que a taxa de erro estabelecida não é representativa.

49. Por outro lado, a República Federal da Alemanha alega que uma extrapolação de erros não representativos e de erros quantificados por taxas fixas viola o princípio da proporcionalidade, uma vez que a correção financeira excede a compensação das perdas financeiras efetivamente sofridas pelo orçamento da União.

50. Tendo em conta o exposto, a Comissão defende que as irregularidades identificadas tinham um caráter sistémico, na medida em que demonstravam uma insuficiência dos sistemas de gestão e controlo. Por outro lado, a amostra foi realizada segundo uma técnica internacionalmente reconhecida. Por último, considera que, em si mesma, a extrapolação seria um método proporcional para avaliar e quantificar o risco de uma intervenção.

51. O terceiro fundamento de recurso tem por base uma violação do artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento n.º 4253/88, devido à aplicação das correções financeiras fixas.

52. A este respeito, a Comissão alega que o cálculo por taxa fixa é adequado para as irregularidades que não têm valor específico, como é o caso, e proporcional, tendo em conta a gravidade das operações.

53. Por último, o quarto fundamento de recurso tem por base a violação, por parte do Tribunal Geral, do dever de fundamentação, na medida em que não abordou os argumentos referentes à ilicitude das correções financeiras fixas, o que é contestado pela Comissão.

54. A audiência realizou-se em 9 de janeiro de 2014, tendo comparecido a República Federal da Alemanha, o Reino de Espanha e a Comissão.

VI — **Apreciação**

55. Sem prejuízo de me pronunciar sobre cada um dos fundamentos de recurso invocados pela República Federal da Alemanha, irei centrar a minha apreciação no segundo, que suscita a questão relativa à aplicabilidade do método da extrapolação para a realização de correções financeiras no caso de irregularidades cometidas em ações financiadas pelo FEDER.

A — *Primeiro fundamento, comum a ambos os recursos*

56. A República Federal da Alemanha alega que o Tribunal Geral incorreu num erro de direito ao entender que o artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento n.º 4253/88 autoriza a Comissão a efetuar correções financeiras devido a erros administrativos.

57. Em consonância com a abordagem da Comissão, importa, antes de mais, recordar que, além das obrigações gerais que resultam dos princípios da cooperação leal e da autonomia processual dos Estados-Membros, quando estes executam disposições da União relativas a fundos ou programas financeiros da própria União, também têm de ser consideradas as responsabilidades recíprocas que incumbem à Comissão e aos Estados-Membros na execução do orçamento da União e que estão estabelecidas no artigo 247.º CE (atual artigo 317.º TFUE), no Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 («regulamento financeiro») [8], no Regulamento n.º 2342/2002 («regulamento de modalidades de execução») [9] e, no caso em apreço, nos regulamentos sobre os fundos estruturais.

58. Em face do exposto, a República Federal da Alemanha recebeu da União uma contribuição financeira que está obrigada a gerir em nome da União, garantindo que a sua utilização é ajustada à legislação aplicável.

59. Relativamente a este tipo de gestão partilhada de contribuições financeiras da União, o Tribunal de Justiça estabeleceu uma jurisprudência consolidada no âmbito dos fundos estruturais, principalmente o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) e o Fundo Social Europeu (FES) [10]. Neste aspeto, concordo com a Comissão e julgo que essa jurisprudência é igualmente aplicável ao FEDER, que é também um fundo estrutural cujas contribuições aos Estados-Membros só podem ser objeto de um controlo indireto e não exaustivo por parte da Comissão.

60. De acordo com a referida jurisprudência, como alerta a Comissão, apenas «as despesas efetuadas em conformidade com as normas comunitárias estão a cargo do orçamento da Comunidade» [11]. É certo que a referência às «normas comunitárias» pode dar a ideia, defendida pela República Federal da Alemanha, de que não é possível ter em consideração a violação de normas nacionais. Não creio que seja assim.

8 — Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de junho de 2002, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias (JO L 248, p. 1).

9 — Regulamento (CE, Euratom) n.º 2342/2002 da Comissão, de 23 de dezembro de 2002, que estabelece as normas de execução do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/200 do Conselho, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias (JO L 357, p. 1).

10 — Em geral, acórdão de 15 de setembro de 2005, Irlanda/Comissão (C-199/03, Colet., p. I-8027).

11 — Acórdão Irlanda/Comissão, já referido, n.º 26, que cita o acórdão Itália/Comissão, já referido, n.º 67. O Tribunal de Justiça considerou aplicável ao FES este princípio, inicialmente proclamado em relação ao FEOGA.

61. Estando em causa a gestão partilhada de fundos da União, é inevitável que a legislação da União — centrada na disciplina geral das condições de distribuição e gestão das subvenções financiadas pela União — seja complementada com as normas nacionais que, concretizando essa disciplina geral, possibilitam a determinação exata dos beneficiários das referidas subvenções.

62. Neste sentido, as legislações da União e nacional constituem um todo para efeitos do artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento n.º 4253/88, o qual, ao referir-se a uma «irregularidade […] que afete [as] *condições de execução* da ação ou da medida» [12], tem de abranger o conjunto das normas que definem, em toda a sua extensão, o conteúdo e alcance de tais condições.

63. Deste modo, estou já a antecipar a minha posição em relação à questão colocada pelo Governo alemão a propósito da norma em que deve ser encontrado o conceito de «irregularidade» relevante para o caso em apreço. E faço-o no sentido defendido pela Comissão.

64. Com efeito, a República Federal da Alemanha alega que o ponto de partida deve ser o conceito de «irregularidade» previsto no artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2988/95, relativo à proteção dos interesses financeiros da União, nos termos do qual constitui «irregularidade qualquer violação de uma disposição de direito comunitário que resulte de um ato ou omissão de um agente económico que tenha ou possa ter por efeito lesar o orçamento geral das Comunidades […]».

65. Tendo em conta a sua condição de norma *geral* referente à proteção dos interesses financeiros da União, esta disposição deve, em meu entender, deixar de ser aplicada em benefício da que está prevista no artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento n.º 4253/88, norma *especial* que regula a proteção dos interesses financeiros da União no âmbito específico dos fundos estruturais.

66. Por conseguinte, não é possível alegar que a Comissão só pode suprimir ou reduzir uma contribuição financeira se a irregularidade cometida for imputável a um agente económico, segundo dispõe o artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2988/95, ficando assim excluídas as irregularidades imputáveis à Administração nacional responsável pela gestão da contribuição da União.

67. Neste sentido, o Tribunal de Justiça declarou que «o artigo 24.º do Regulamento n.º 4253/88 não faz qualquer distinção de ordem quantitativa ou qualitativa no que toca às irregularidades que podem levar à redução de uma contribuição» [13]. A referida afirmação, embora proferida em resposta à observação de que as irregularidades cometidas no caso em apreço tinham caráter técnico, pode ser extensível quando, como ocorre no presente processo, for invocada a *qualidade* pública do sujeito ao qual é imputada a irregularidade.

68. Isto sucede porque, como recorda a Comissão, e nos termos do acórdão de 24 de janeiro de 2002, Conserve Italia/Comissão [14], «o artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento n.º 4253/88 […] constitui a base jurídica de qualquer pedido de reembolso da Comissão». Por conseguinte, há que interpretar amplamente o conceito de «irregularidade» na aceção da referida disposição, sob pena de este perder significativamente o seu efeito útil, uma vez que se assim não for não é possível corrigir as irregularidades imputáveis ao gestor público nacional, que devem necessariamente ser tidas em conta no âmbito da gestão partilhada específica dos fundos estruturais.

69. Assim, considero que o Tribunal Geral decidiu corretamente ao concluir no n.º 40 do primeiro acórdão recorrido que o facto de «as autoridades nacionais terem um papel central na execução dos fundos estruturais pode ser invocado a favor de uma interpretação ampla do conceito de 'irregularidade' […], [uma vez que] um erro cometido por estas autoridades deve ser considerado uma 'irregularidade', na aceção do artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento n.º 4253/88, à luz dos princípios da boa

12 — O sublinhado é meu.

13 — Acórdão Irlanda/Comissão, já referido, n.º 30.

14 — Acórdão C-500/99 P (Colet., p. I-867, n.º 88).

gestão financeira, que figura no artigo 274.º CE, e da cooperação leal, que figura no artigo 10.º CE, que não autoriza uma imunidade dos Estados-Membros, e tendo em conta o facto de o artigo 24.º do Regulamento n.º 4253/88 ser a única disposição que permite a redução do montante de uma contribuição no caso de a intervenção não ter decorrido como inicialmente previsto […]» [15].

70. Por último, também não partilho a ideia de que apenas são relevantes as irregularidades que causam um prejuízo ao orçamento da União.

71. Importa recordar que esta condição está prevista no artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2988/95, mas não no artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento n.º 4253/88, preferencialmente aplicável ao caso em apreço, no qual as irregularidades relevantes são as que afetam «as condições de execução da ação ou da medida e para a qual não tenha sido solicitada a aprovação da Comissão». É evidente que, em última análise, o interesse do legislador em assegurar a correta execução das ações e medidas de financiamento se justifica pelo seu interesse em evitar qualquer dano para os orçamentos da União. No entanto, sem chegar a esse extremo, não é menos evidente que qualquer irregularidade, ainda que não produza diretamente esse dano, demonstra uma falha na gestão dos fundos públicos que, enquanto tal, constitui um risco para a integridade do orçamento. Isto independentemente de o artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento n.º 4235/88 ter precisamente como finalidade principal a boa gestão enquanto tal dos fundos da União e, por conseguinte, em minha opinião, independentemente de as irregularidades cometidas se traduzirem num prejuízo económico imediato.

72. Atendendo ao exposto, considero que o primeiro fundamento de ambos os recursos deve ser julgado improcedente.

B — *Segundo fundamento, comum a ambos os recursos*

73. A República Federal da Alemanha considera que o Tribunal Geral incorreu num erro de direito ao reconhecer à Comissão o poder de realizar correções financeiras por extrapolação e ao confirmar a extrapolação concretamente realizada no caso em apreço.

1. Quanto à licitude da utilização do método de extrapolação no âmbito do FEDER

74. O argumento do Governo alemão, partilhado pelos Governos espanhol e francês, tem fundamentalmente um caráter literal, uma vez que se baseia no facto de o artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento n.º 4253/88 se referir especificamente à «existência de *uma* irregularidade ou, designadamente, de *uma* alteração importante que afete a natureza ou as condições de execução *da* ação ou *da* medida» [16]. Daí resultaria que a redução ou suspensão da contribuição só deverá ser tida em conta se tiver sido efetivamente detetada uma irregularidade ou alteração em concreto, ficando assim excluída a possibilidade de proceder por extrapolação em relação às ações ou medidas que não tenham sido objeto de análise.

75. Esta abordagem corresponde à que foi defendida pelo advogado-geral La Pergola nas conclusões do processo C-443/97, Comissão/Espanha [17], segundo o qual «o *teor literal* [18] do artigo 24.º não permite incluir no conceito de 'irregularidade' infrações às obrigações referidas no artigo 23.º, n.º 1, de forma a justificar reduções líquidas» [19].

15 — O n.º 28 do segundo acórdão recorrido neste processo está redigido no mesmo sentido.

16 — O sublinhado é meu.

17 — Conclusões apresentadas em 28 de outubro de 1999 (acórdão de 6 de abril de 2000, Colet., p. I-2415, n.ºs 18 a 24).

18 — Sublinhado original.

19 — Conclusões do advogado-geral La Pergola, n.º 21.

76. Ao exposto acresce o facto de que, ao contrário do artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento n.º 4253/88, o Regulamento n.º 1260/99, aplicável ao período 2000-2006, autoriza expressamente a Comissão, no seu artigo 39.º, n.º 3, alínea b), a «efetuar as correções financeiras necessárias» caso se verifiquem «insuficiências graves nos sistemas de gestão ou de controlo que possam conduzir a irregularidades de caráter sistémico» [alínea c) do n.º 2 da mesma disposição]. Estas correções consistem, conforme dispõe em seguida aquele número, em «suprimi[r] total ou parcialmente a participação dos Fundos na intervenção em causa» e cujo montante será fixado atendendo, «segundo o princípio da proporcionalidade, à natureza da irregularidade ou da alteração, assim como à importância e às consequências financeiras das falhas verificadas nos sistemas de gestão ou de controlo dos Estados-Membros».

77. Em definitivo, para o Governo alemão, resulta tanto do teor do artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento n.º 4253/88, como da legislação em seguida aplicada à matéria, que essa disposição não permite a utilização do método de extrapolação.

78. É possível opor a estes argumentos o seguinte: em primeiro lugar, o artigo 24.º do Regulamento n.º 4253/88 deve ser interpretado em conjugação com o artigo que o antecede. Em segundo lugar, a evolução posterior da legislação aplicável à matéria não determina a interpretação controvertida.

a) Sistema dos artigos 23.° e 24.° do Regulamento n.º 4253/88

79. Em meu entender, os artigos 23.° e 24.° do Regulamento n.º 4253/88 só têm sentido se forem concebidos como um sistema articulado, precisamente, em torno do conceito de «irregularidade». A primeira disposição impõe aos Estados-Membros a obrigação de adotarem as medidas necessárias para verificarem a correta realização das ações financiadas pela União, prevenirem e combaterem as irregularidades, e, se for caso disso caso, recuperarem os fundos perdidos na sequência de abuso ou de negligência [20]. Em definitivo, trata-se da instituição de um sistema de controlo financeiro capaz de assegurar o sucesso dos fundos comunitários.

80. Se os Estados-Membros não cumprirem devidamente esta obrigação, quer por não estabelecerem um sistema adequado de controlo, quer por não o aplicarem corretamente a um caso concreto, incorrem numa evidente irregularidade. No primeiro caso, a reação do direito da União deve corresponder a uma ação por incumprimento [21], ao passo que no segundo o meio pertinente só pode ser, em meu entender, a suspensão ou a redução da contribuição prevista no artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento n.º 4253/88.

81. Com efeito, a permanência de determinadas insuficiências no sistema de controlo instituído por um Estado-Membro constitui uma das hipóteses que podem suscitar legitimamente uma dúvida fundamentada sobre a justificação de uma contribuição financeira concreta concedida pela União. O n.º 1 do artigo 24.º do Regulamento n.º 4253/88 visa estas hipóteses ao referir o caso de «a realização de uma ação ou medida apenas parecer justificar uma parte da contribuição financeira que lhes foi concedida». Com base neste aspeto, a disposição obriga a Comissão a proceder «a uma análise adequada do caso, no âmbito da parceria, solicitando nomeadamente ao Estado-Membro […] que [apresente] as suas observações num determinado prazo».

82. Nos termos do artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento n.º 4253/88, na sequência desta análise «a Comissão pode reduzir ou suspender a contribuição para a ação ou medida em causa, se for confirmada a existência de uma irregularidade ou, designadamente, de uma alteração importante que afete a natureza ou as condições de execução da ação ou da medida». Em meu entender, uma

20 — Neste sentido, acórdão de 21 de dezembro de 2011, Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Indre (C-465/10, Colet., p. I-14081, n.º 35).

21 — É o que resulta do despacho do Tribunal de Justiça de 11 de julho de 1996, An Taisce e WWF UK/Comissão (C-325/94 P, Colet., p. I-3727, n.º 22).

irregularidade no sistema de controlo de uma contribuição financeira da União afeta muito substancialmente as *condições de execução* da ação ou da medida beneficiárias da referida contribuição. É, possivelmente, o tipo de irregularidade que mais diretamente diz respeito a tais condições.

83. Por conseguinte, não encontro qualquer razão para sustentar que as irregularidades decorrentes do incumprimento das obrigações previstas no artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 4253/88 não podem ser incluídas nas irregularidades que justificam uma supressão ou redução da contribuição em conformidade com o artigo 24.º, n.º 2, do mesmo regulamento. Como iremos ver, esta circunstância legitima a utilização do método de extrapolação, visto que, pela sua própria natureza, as irregularidades de um sistema de controlo são suscetíveis de afetar todas as ações sujeitas ao referido sistema e, uma vez identificadas enquanto insuficiências de ordem sistémica, apenas podem ser corrigidas se forem projetadas sobre a totalidade das referidas ações.

b) Legislação posterior e sua relevância para a interpretação do artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento n.º 4253/88

84. É certo que, como alega o Governo alemão, a legislação aplicável ao período 2000-2006 já autoriza expressamente a Comissão a «efetuar as correções financeiras necessárias» caso se verifiquem «insuficiências graves nos sistemas de gestão ou de controlo que possam conduzir a irregularidades de caráter sistémico» [artigo 39.º, n.ºs 2, alínea c) e 3, alínea b), do Regulamento n.º 1260/99]. No entanto, isto não significa que ao abrigo da legislação anterior não era também possível proceder nos mesmos termos, ainda que então apenas fosse devido a uma habilitação que devia ser considerada implícita a partir do sistema constituído pelos artigos 23.° e 24.° do Regulamento n.º 4253/88 [22].

85. O mesmo foi já declarado pelo próprio Tribunal de Justiça quando concluiu que as diretrizes estabelecidas no documento da Comissão de 15 de outubro de 1997, sob a epígrafe «Correções financeiras líquidas no âmbito da aplicação do artigo 24.º do Regulamento (CEE) n.º 4253/88» [23], e aplicadas nos processos controvertidos, manifestam «as linhas gerais com base nas quais a Comissão tenciona, em aplicação do artigo 24.º […], adotar posteriormente decisões individuais cuja legalidade poderá ser contestada pelo Estado-Membro em causa no Tribunal de Justiça» [24]. Os pontos 5 e 6 desse documento são explicitamente relativos às correções financeiras em casos de irregularidades que demonstrem insuficiências sistémicas de gestão, de controlo ou de auditoria. Irregularidades cujo risco, pela mesma natureza das insuficiências que indicam, só podem ser quantificadas de acordo com o método de extrapolação.

86. Em relação ao exposto, não é possível opor a alegação de que, por este meio, a Comissão, longe de interpretar a competência que lhe atribui o artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento n.º 4253/88, avoca uma competência que, na realidade, a disposição lhe nega, uma vez que, novamente de acordo com as declarações do Tribunal de Justiça relativas às orientações incluídas no documento «Correções

22 — No seu acórdão de 22 de janeiro de 2004, COPPI (C-271/01, Colet., p. I-1029, n.º 41), o Tribunal de Justiça afirmou que, apesar de o artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 4253/88 «não prev[er] expressamente a revogação de uma contribuição financeira do FEOGA por um Estado-Membro […], esta disposição seria privada do seu efeito útil se um Estado-Membro não pudesse adotar ele próprio essas medidas». O motivo que justifica este mandato implícito do artigo 23.º, n.º 1, a favor dos Estados-Membros valida igualmente, em meu entender, um mandato do mesmo teor do artigo 24.º, n.º 1, a favor da Comissão no caso das irregularidades que não foram corrigidas pelos Estados-Membros *ex* artigo 23.º, n.º 1 do referido regulamento.

23 — C (97) 3151 final — II.

24 — Acórdão Espanha/Comissão, já referido, n.º 33.

financeiras», «nada se opõe a que a Comissão, a fim de assumir plenamente a habilitação referida no número anterior [25], adote orientações internas relativas às correções financeiras no quadro da aplicação do artigo 24.º do regulamento de coordenação e responsabilize os serviços em causa pela sua aplicação» [26].

87. Além disso, as diferenças entre o modelo aplicável ao período 2000-2006 e o período controvertido não são tão significativas no que respeita a um dos aspetos mais sensíveis da questão, ou seja, as possibilidades de defesa dos seus direitos e interesses por parte dos Estados-Membros.

88. Com efeito, a República Federal da Alemanha afirma corretamente que o sistema do Regulamento n.º 1260/99 garante ao Estado-Membro a possibilidade de apresentar observações e de celebrar reuniões com a Comissão quando não está de acordo com as observações apresentadas por esta, obrigando ambas as partes a esforçarem-se para alcançar um acordo «num espírito de cooperação assente na parceria» (artigo 39.º, n.º 2, segundo parágrafo). Ora, essa garantia não está excluída do artigo 24.º do Regulamento n.º 4253/88, cujo n.º 1 refere uma análise adequada do caso por parte da Comissão «no âmbito da parceria» e com base nas observações apresentadas pelo Estado-Membro. Foi o que sucedeu nos dois casos que são objeto deste processo, não sendo possível alegar com um mínimo de fundamento qualquer suspeita de impossibilidade de defesa por parte das autoridades nacionais contra a atuação da Comissão.

89. Importa acrescentar ao exposto que a Comissão se guiou pelas diretrizes estabelecidas nas referidas «correções financeiras líquidas», de conhecimento público e em relação às quais o Tribunal de Justiça afirmou que «contribuem para garantir que, quando a Comissão toma decisões em aplicação desta disposição, os Estados-Membros ou as autoridades por eles nomeadas beneficiem, em situações semelhantes, de um tratamento idêntico […] [e] podem reforçar a transparência das decisões individuais dirigidas aos Estados-Membros» [27]. Indicam, em definitivo, como referi anteriormente, «as linhas gerais com base nas quais a Comissão tenciona, em aplicação do artigo 24.º […], adotar posteriormente decisões individuais cuja legalidade poderá ser contestada pelo Estado-Membro em causa no Tribunal de Justiça» [28], de modo que, em última análise, não deve atingir o direito à tutela judicial efetiva do Estado-Membro em causa.

90. Assim, em meu entender, o Tribunal Geral não errou ao afirmar que «as perdas financeiras que o orçamento da União sofreu […] deve[m] ser corrigidas na sua totalidade pois todos os erros de execução constituem uma violação do princípio da boa gestão financeira, ao qual a Comissão e os Estados-Membros devem dar cumprimento por força do artigo 274.º CE. Assim, a Comissão deve poder reduzir a contribuição numa medida que reflita a dimensão da irregularidade que apurou no quadro do processo contraditório realizado nos termos do artigo 24, n.º 1, do Regulamento n.º 4253/88» [29].

91. Também não errou ao afirmar que, devendo a dimensão sistémica das irregularidades cometidas refletir a redução, e tendo em conta que «a Comissão não dispõe de informações sobre todos os controlos efetuados pelo Estado-Membro […] [,] a utilização do método de extrapolação representa o meio mais adequado para garantir os objetivos prosseguidos pelo artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento n.º 4253/88» [30].

25 — Ou seja, a habilitação que, por força do artigo 24.º, n.º 2, permite à Comissão «reduzir ou suspender a contribuição para a ação ou para a medida em causa se a análise referida no n.º 1 desta disposição confirmar a existência de uma irregularidade ou de uma alteração importante que afete a natureza ou as condições de execução da ação ou da medida e para a qual não tenha sido solicitada a aprovação da Comissão». Acórdão Espanha/Comissão, n.º 30.

26 — Acórdão Espanha/Comissão, já referido, n.º 31.

27 — Acórdão Espanha/Comissão, já referido, n.º 32.

28 — Acórdão Espanha/Comissão, já referido, n.º 33.

29 — Acórdão recorrido no processo C-549/12, n.º 91; no mesmo sentido, n.º 101 do acórdão recorrido no processo C-54/13.

30 — Acórdão recorrido no processo C-549/12, n.º 95; no mesmo sentido, n.º 106 do acórdão recorrido no processo C-54/13.

92. Com efeito, na medida em que a Comissão não exerce por si só o controlo financeiro das contribuições nem dispõe de toda a informação sobre a totalidade dos controlos realizados pelas autoridades nacionais, apesar de, no entanto, estar obrigada a zelar pela integridade dos recursos orçamentais da União, é evidente que só pode cumprir essa obrigação se utilizar um método que, como o da extrapolação, permita projetar sobre o conjunto das contribuições os resultados obtidos com os controlos seletivos que a Comissão pode efetuar. Dito de outra forma, à natureza necessariamente parcial e seletiva dos controlos realizados pela Comissão deve corresponder um método de correção de natureza idêntica. Sendo certo que, como se verá em seguida, o referido método deve ser aplicado com as devidas garantias quanto à fiabilidade da projeção dos seus resultados sobre o conjunto das contribuições.

93. A questão que agora se coloca visa determinar se, admitida por princípio a idoneidade do método de extrapolação para realizar correções financeiras relativamente ao FEDER, a sua aplicação aos casos em apreço foi legitimamente efetuada.

2. Quanto à aplicação do método de extrapolação nos casos em litígio

94. A República Federal da Alemanha alega que o Tribunal Geral incorreu em erro de direito ao considerar acertadas as correções efetuadas em cada caso a partir do método de extrapolação.

a) Processo C-549/12 P

95. Relativamente ao acórdão recorrido no processo C-549/12, as autoridades alemãs alegam que a Comissão, perante a inexistência de prejuízo para o orçamento da União, deveria ter excluído a contabilização errada de projetos individuais, cuja extrapolação produziria como efeito uma sobrecompensação a favor da União e violaria o princípio da proporcionalidade. Por outro lado, segundo o Governo alemão, a Comissão não se deveria ter afastado, sem uma fundamentação expressa e circunstanciada, do parecer do Tribunal de Contas referente ao caráter não sistémico de determinadas irregularidades.

96. No que diz respeito à primeira alegação, importa constatar que, como se explica nos n.os 51 a 53 do acórdão recorrido, os cinco projetos cuja contabilização, segundo o Governo alemão, não produziram qualquer prejuízo ao orçamento da União poderiam ter sido subvencionados ao abrigo da medida 1.1 mas, na realidade, foram indevidamente abrangidos pela medida 2.1, tendo assim decorrido o prazo no qual era possível alterar a imputação dos projetos a uma ou outras medidas.

97. É certo que, no n.º 52 do acórdão recorrido se afirma que «a existência dessas irregularidades é suficiente para impor uma correção financeira, sem que o orçamento comunitário deva sofrer um prejuízo financeiro preciso». Isto não significa necessariamente que o Tribunal Geral tenha considerado que neste caso não se produziu um prejuízo concreto. De facto, no n.º 50 declara que um determinado projeto (Tralag Landmaschinen) beneficiou indevidamente de um financiamento suplementar de 15%. Os outros quatro programas poderiam ter sido subvencionados se tivessem sido imputados à medida 1.1, mas não o podiam ser na medida 2.1, ao abrigo da qual foram, todavia, objeto de subvenção. Esta irregularidade significa que foram subvencionados projetos que, apesar de serem suscetíveis de subvenção em abstrato, só o podiam ser em concreto se tivessem sido cumpridas determinadas condições impostas pela União e que o Estado-Membro estava obrigado a fazer respeitar. Em meu entender, isto traduz-se num evidente prejuízo para o orçamento comunitário, a cargo do qual foram subvencionados projetos que não se ajustavam às condições estabelecidas para o efeito.

98. Em todo caso, admitindo que os projetos invocados pelo Governo alemão não causaram um prejuízo financeiro concreto, isto não significa que não possam ser objeto de extrapolação. O objeto da extrapolação não é, como afirma a República Federal da Alemanha, o efeito financeiro de uma irregularidade, mas a própria irregularidade enquanto tal. Os projetos em questão podem não ter produzido um efeito financeiro concreto, mas todos incorrem numa irregularidade, uma vez que não se tratam de PME e, por conseguinte, não cumprem uma das principais condições da subvenção.

99. Por conseguinte, concordo com o Tribunal Geral quando no n.º 66 do acórdão recorrido conclui que «as contabilizações erradas relativas a empresas que não são PME têm natureza sistemática, na medida em que refletem *uma insuficiência de gestão, de controlo ou de auditoria que se manifestou várias vezes e se encontra, com uma grande probabilidade, em toda uma série de casos semelhantes* [31]. Assim, a Comissão teve razão ao qualificar de irregularidades sistemáticas as contabilizações erradas relativas às empresas que não eram PME».

100. A este respeito considero igualmente que a Comissão não estava vinculada pelo parecer do Tribunal de Contas, uma vez que, de acordo com o n.º 65 do acórdão do Tribunal Geral, «não resulta da redação do artigo 24.º do Regulamento n.º 4253/88 que, no exercício das suas prerrogativas conferidas por esse artigo, a Comissão esteja vinculada pelas observações do órgão de controlo. Pelo contrário, compete-lhe fornecer a sua própria avaliação das irregularidades verificadas. Assim, a decisão recorrida reflete a apreciação da Comissão e não a do Tribunal de Contas».

101. Além disso, a República Federal da Alemanha não questiona estritamente o rigor da auditoria realizada pela Comissão, mas apenas a representatividade da amostra utilizada, da qual, em seu entender, deveriam ser excluídas as irregularidades detetadas nos projetos que, igualmente em sua opinião, não produziram qualquer prejuízo orçamental para a União. Salvo esta circunstância — que, tal como o Tribunal Geral, considero irrelevante —, o Governo alemão não questiona o mérito de uma auditoria que, a partir de uma amostra suficientemente representativa, demonstrou uma irregularidade que deve razoavelmente ser qualificada de sistémica e, enquanto tal, ser extrapolada a todos os projetos subvencionados. De facto, na medida em que se extrapolou uma irregularidade cometida a partir de uma amostra suficientemente representativa, é evidente que, pela sua própria natureza, o resultado da extrapolação só pode ser proporcional.

b) Processo C-54/13 P

102. Relativamente ao acórdão que é objeto do processo C-54/13 P, a República Federal da Alemanha afirma que Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao confirmar que foram consideradas irregularidades sistémicas determinados erros relativos a casos muito concretos e duvidosos, assim como ao aceitar a utilização de um procedimento de amostragem inadequado, tudo em prejuízo do princípio da proporcionalidade por sobrecompensação das perdas financeiras efetivamente sofridas pela União.

103. Neste contexto, importa observar que os próprios limites do recurso de segunda instância não permitem ao Tribunal de Justiça reconsiderar a apreciação dos factos realizada pelo Tribunal Geral quando o recorrente apenas opõe a sua especial discordância a este respeito [32].

104. As hipóteses que o Governo alemão qualifica de duvidosas (os projetos n.º 8 e n.º 20) não o são para a Comissão nem o foram para o próprio Tribunal Geral que, em todo caso, as ponderou juntamente com outras situações para concluir, de modo fundamentado, que comprovavam um conjunto de irregularidades sistémicas suscetíveis de extrapolação. Nestas circunstâncias, não creio que o recurso de segunda instância seja um meio adequado para a mera impugnação.

31 — O sublinhado é meu.

32 — Neste sentido, uma vez por todas, acórdão de 6 de novembro de 2012, Éditions Odile Jacob/Comissão, C-551/10 P, n.º 85.

105. Relativamente à idoneidade do procedimento de amostragem utilizado no caso, a Comissão, após repetir que, atendendo ao caráter partilhado da gestão dos fundos, a União só pode realizar controlos pontuais através de técnicas de sondagem, alega que no caso em apreço foi utilizada uma técnica internacionalmente reconhecida, nomeadamente, o método MUS («monetary unit sampling») que, aplicado a uma seleção de 36 operações (representativas de 32,3% das despesas declaradas no âmbito da intervenção em causa), oferece uma amostra suficientemente representativa para permitir uma extrapolação adequada às outras operações cofinanciadas.

106. O Tribunal Geral acolheu o parecer da Comissão nos n.os 113 a 115 do acórdão recorrido, salientando, além disso, que o método em questão foi elaborado *ex ante* relativamente às auditorias de encerramento dos programas cofinanciados pelo FEDER durante o período de programação 1994—1999 e foi aplicado em todas as auditorias efetuadas em todos os Estados-Membros, de modo a garantir que todos receberam o mesmo tratamento.

107. Em meu entender, o Tribunal de Justiça não deve rever esta apreciação, fundamentada e razoável, do Tribunal Geral.

C — *Terceiro fundamento do recurso C-54/13 P*

108. Com este fundamento a República Federal da Alemanha alega, novamente, que o artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento n.º 4253/88 apenas permite correções no caso de irregularidades concretas e específicas, o que excluiria as correções pelo montante fixo, em si mesmas imprecisas e baseadas em potenciais irregularidades.

109. No entanto, é certo que, como alega a Comissão, as orientações internas de 15 de outubro de 1997 referem expressamente, no ponto 7, as correções fixas como método necessário para corrigir «[c]ertos tipos de irregularidades que não têm um valor financeiro específico». Em todo caso, e pelos motivos expostos em apoio da rejeição dos fundamentos anteriores, considero que também não pode ser acolhida esta alegação, baseada na premissa de que o artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento n.º 4253/88 apenas permite a correção de irregularidades concretas.

110. Por último, no que respeita ao caráter supostamente desproporcional das correções da Comissão, julgo que as considerações do Tribunal Geral nos n.os 128 a 134 do acórdão recorrido não incorrem num erro de direito suscetível de revisão em sede de recurso de segunda instância.

111. Por conseguinte, em meu entender, este fundamento deve ser julgado improcedente.

D — *Quarto fundamento do recurso C-54/13*

112. A República Federal da Alemanha alega, por último, que o Tribunal Geral não fundamentou a rejeição dos seus argumentos relativos à ilicitude das correções financeiras fixas.

113. Conforme alegou a Comissão, a resposta a ambas as questões consta dos n.os 95 a 108 e 128 a 134 do acórdão recorrido.

114. Com efeito, após explicar no n.º 84 do seu acórdão que as autoridades alemãs afirmaram que, no caso em apreço, não era possível a utilização de correções financeiras fixas e a sua extrapolação, o Tribunal Geral declara no n.º 96 que o artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento n.º 4253/88 confere à Comissão «um poder de redução e uma ampla margem de manobra […], sem mencionar limites

quanto à escolha dos métodos que […] pode utilizar para determinar o montante da redução». Esta referência à liberdade de escolha de métodos pressupõe que, para o Tribunal Geral, é nessa disposição que está o fundamento jurídico relevante para a utilização, por parte da Comissão, do método efetivamente utilizado no litígio em apreço.

115. É certo que o Tribunal Geral analisa em seguida, nos n.os 97 a 108, o método de extrapolação. No entanto, isso não significa que tenha evitado a questão do método das correções fixas. Muito pelo contrário, aborda-a nos n.os 128 a 134.

116. Neste âmbito, é para mim evidente que a questão discutida não era tanto a da licitude do método do montante fixo mas a da desproporção dos seus efeitos no caso em apreço. Independentemente de se concordar com o modo como o Tribunal Geral tratou a questão, não se deve considerar que carece de fundamento. Por conseguinte, em meu entender, este fundamento deve ser igualmente julgado improcedente.

VII — **Despesas**

117. Em conformidade com o artigo 138.º, n.º 1, e com o artigo 140.º, n.º 1, ambos do Regulamento de Processo, aplicáveis aos recursos de decisões do Tribunal Geral nos termos do artigo 184.º, n.º 1, do mesmo Regulamento, proponho ao Tribunal de Justiça que a República Federal da Alemanha seja condenada nas despesas e que o Reino de Espanha e a República Francesa suportem as respetivas despesas.

VIII — **Conclusão**

118. Tendo em consideração o exposto, proponho ao Tribunal de Justiça que decida:

«1) Negar provimento aos recursos.

2) Condenar a República Federal da Alemanha nas despesas.

3) Condenar o Reino de Espanha e a República Francesa nas respetivas despesas.»