Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Oitava Secção)

19 de dezembro de 2024*

«Reenvio prejudicial — Política comum das pescas — Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP) — Regulamento (UE) n.º 1303/2013 — Artigo 69.º — Conceito de "despesa elegível" — Artigos 4.º e 125.º — Regulamento (UE) n.º 508/2014 — Artigo 48.º, n.º 1, alínea c) — Modernização de uma unidade aquícola — Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 — Artigo 33.º — Princípio da boa gestão financeira — Contribuição em espécie sob a forma de um terreno e de construções situadas nesse terreno — Relação direta entre a contribuição em espécie e a operação financiada»

No processo C-392/23,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pela Curtea de Apel Bacău (Tribunal de Recurso de Bacău, Roménia), por Decisão de 20 de abril de 2023, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 27 de junho de 2023, no processo

Rustrans SRL

contra

Ministerul Agriculturii şi Dezvoltării Rurale — Direcţia Generală Pescuit — Autoritatea de Management pentru POPAM,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Oitava Secção),

composto por: M. L. Arastey Sahún, presidente da Quinta Secção, exercendo funções de presidente da Oitava Secção, N. Jääskinen e M. Gavalec (relator), juízes,

advogado-geral: M. Campos Sánchez-Bordona,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

– em representação do Ministerul Agriculturii şi Dezvoltării Rurale — Direcţia Generală Pescuit — Autoritatea de Management pentru POPAM, por F. I. Barbu, na qualidade de agente,

* Língua do processo: romeno.

– em representação do Governo Romeno, por R. Antonie, M. Chicu e E. Gane, na qualidade de agentes,

– em representação da Comissão Europeia, por J. Hradil, C. Perrin e L. Radu Bouyon, na qualidade de agentes,

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

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 48.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento (UE) n.º 508/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativo ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas e que revoga os Regulamentos (CE) n.º 2328/2003, (CE) n.º 861/2006, (CE) n.º 1198/2006 e (CE) n.º 791/2007 do Conselho e o Regulamento (UE) n.º 1255/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO 2014, L 149, p. 1), dos artigos 4.º, 69.º e 125.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (JO 2013, L 347, p. 320, e retificação no JO 2016, L 200, p. 140), bem como do artigo 33.º do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, UE n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 e (UE) n.º 283/2014, e a Decisão n.º 541/2014/UE, e revoga o Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Rustrans SRL ao Ministerul Agriculturii şi Dezvoltării Rurale — Direcţia Generală Pescuit — Autoritatea de Management pentru [Programul Operational pentru Pescuit si Afaceri Maritime (POPAM)] [Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, Direção-Geral das Pescas, Autoridade de Gestão do Programa Operacional dos Assuntos Marítimos e das Pescas (POPAM), Roménia] (a seguir «autoridade de gestão do programa “Assuntos Marítimos e Pescas”»), a respeito da legalidade de um ato administrativo pelo qual este último constatou que irregularidades afetavam o projeto de financiamento de que a Rustrans beneficiou e reduziu o montante da ajuda financeira que lhe foi concedida através da criação de um crédito orçamental.

Quadro jurídico

Direito da União

Regulamento n.º 1303/2013

3 O artigo 4.º do Regulamento n.º 1303/2013, sob a epígrafe «Princípios Gerais», dispõe, no n.º 8:

«A Comissão e os Estados-Membros respeitam o princípio da boa gestão financeira […]»

4 O artigo 65.º deste regulamento, sob a epígrafe «Elegibilidade», prevê, nos seus n.os 1 e 2:

«1. A elegibilidade das despesas é determinada de acordo com as regras nacionais, exceto quando sejam estabelecidas regras específicas no presente regulamento ou com base no presente regulamento ou, ainda, nas regras específicas dos Fundos.

2. As despesas são elegíveis para contribuição dos [Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, a seguir designados "FEEI"] se forem incorridas pelo beneficiário e pagas entre a data de apresentação do programa à Comissão, ou 1 de janeiro de 2014, se esta data for anterior, e 31 de dezembro de 2023. Além disso, as despesas só são elegíveis para contribuição do [Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER)] se a ajuda relevante for efetivamente paga, pelo organismo pagador, entre 1 de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2023.»

5 O artigo 67.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Formas das subvenções e ajuda reembolsável», dispõe, no seu n.º 1:

«As subvenções e a ajuda reembolsável podem assumir as seguintes formas:

a) Reembolso de custos elegíveis efetivamente incorridos e pagos, juntamente com, se for caso disso, as contribuições em espécie e as amortizações;

[…]»

6 Nos termos do artigo 69.º do mesmo regulamento, sob a epígrafe «Regras específicas de elegibilidade das subvenções e da ajuda reembolsável»:

«1. As contribuições em espécie que consistam no fornecimento de obras, bens, serviços, terrenos e imóveis, cujo pagamento em dinheiro comprovado mediante fatura ou outro documento de valor probatório equivalente não tenha sido efetuado, podem ser consideradas elegíveis desde que as regras de elegibilidade dos FEEI e do programa permitam essa possibilidade e estejam preenchidas as seguintes condições:

a) O apoio público pago à operação que inclua contribuições em espécie não excede o total das despesas elegíveis, excluindo as contribuições em espécie, no final da operação;

b) O valor atribuído às contribuições em espécie não excede os custos geralmente aceites no mercado em causa;

c) O valor e a execução das contribuições podem ser avaliados e verificados de forma independente;

d) No caso do fornecimento de terrenos ou imóveis, pode ser efetuado um pagamento em dinheiro para um contrato de locação num montante nominal por ano não superior a uma unidade única na moeda do Estado-Membro;

e) No caso de contribuições em espécie sob a forma de trabalho não remunerado, o valor desse trabalho é determinado em função do tempo efetivamente despendido e da taxa de remuneração de um trabalho equivalente.

O valor dos terrenos ou imóveis a que se refere o primeiro parágrafo, alínea d), deve ser certificado por um perito independente qualificado ou por um organismo oficial devidamente autorizado, e não pode exceder o limite estabelecido no n.º 3, alínea b).

[…]

3. Os custos seguintes não são elegíveis para contribuição dos FEEI nem do montante de apoio transferido do Fundo de Coesão para o [Mecanismo Interligar a Europa] a que se refere o artigo 92.º, n.º 6:

[…]

b) A aquisição de terrenos sem construção ou com construção, num montante superior a 10 % do total das despesas elegíveis para a operação em causa. Para áreas degradadas e áreas anteriormente utilizadas para fins industriais que incluam edifícios, este limite passa para 15 %. Em casos excecionais e devidamente justificados, essas percentagens podem ser superiores para operações relativas à preservação do ambiente;

[…]»

7 O artigo 125.º do Regulamento n.º 1303/2013, sob a epígrafe «Funções da autoridade de gestão», prevê, nos seus n.ºs 1 e 3:

«1. A autoridade de gestão é responsável pela gestão do programa operacional, em conformidade com o princípio da boa gestão financeira.

[…]

3. No que se refere à seleção das operações, compete à autoridade de gestão:

a) Definir e, uma vez aprovados, aplicar procedimentos e critérios adequados de seleção:
   i) que garantam o contributo das operações para a realização dos objetivos e resultados específicos dos eixos prioritários relevantes;
   ii) não discriminatórios e transparentes; e
   iii) baseados nos princípios gerais consagrados nos artigos 7.º e 8.º;

b) Assegurar que a operação selecionada corresponde ao âmbito do Fundo ou Fundos em causa e pode ser atribuída à categoria de intervenção ou, no caso do FEAMP, uma medida identificada na ou nas prioridades do programa operacional;

[…]»

Regulamento n.º 508/2014

8 O artigo 48.º do Regulamento n.º 508/2014, sob a epígrafe «Investimentos produtivos na aquicultura», dispõe, no seu n.º 1:

«O FEAMP pode apoiar:

[…]

c) A modernização das unidades aquícolas, incluindo a melhoria das condições de trabalho e de segurança dos trabalhadores aquícolas;

[…]»

Regulamento 2018/1046

9 O artigo 2.º do Regulamento 2018/1046, sob a epígrafe «Definições», dispunha:

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

[…]

59) "Boa gestão financeira", a execução do orçamento de acordo com os princípios de economia, de eficiência e de eficácia;

[…]»

10 O artigo 33.º deste regulamento, sob a epígrafe «Desempenho e princípios da economia, da eficiência e da eficácia», previa, no seu n.º 1:

«As dotações são utilizadas de acordo com o princípio da boa gestão financeira e, por conseguinte, são executadas respeitando os seguintes princípios:

a) O princípio da economia, que determina que os recursos utilizados pela instituição da União no exercício das suas atividades são disponibilizados em tempo útil, nas quantidades e qualidades adequadas, e ao melhor preço;

b) O princípio da eficiência, que visa a melhor relação entre os recursos utilizados, as atividades realizadas e o cumprimento dos objetivos;

c) O princípio da eficácia, que diz respeito à medida segundo a qual os objetivos visados são cumpridos através das atividades realizadas.»

11 O artigo 36.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Controlo interno da execução do orçamento», previa, no seu n.º 1:

«De acordo com o princípio da boa gestão financeira, o orçamento é executado com base num controlo interno eficaz e eficiente, adequado a cada modo de execução, e de acordo com as regras setoriais pertinentes.»

Direito romeno

12 O artigo 4.º da Hotărârea guvernului nr. 347 privind stabilirea cadrului general de implementare a operațiunilor cofinanțate din Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Maritime prin Programul operațional pentru pescuit și afaceri maritime 2014-2020 (Decisão do Governo n.º 347, que estabelece o quadro geral de execução das operações cofinanciadas pelo Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas através do Programa Operacional dos Assuntos Marítimos e das Pescas 2014-2020), de 11 de maio de 2016 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 368 de 12 de maio de 2016), na sua versão em vigor à data da concessão do financiamento, dispõe:

«1. Sem prejuízo do disposto nos artigos 5.º e 6.º, para ser elegível, uma despesa deve preencher cumulativamente as seguintes condições de caráter geral:

a) ser contraída pelo beneficiário e efetivamente paga por este nas condições previstas na lei, no período compreendido entre 1 de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2023, desde que a operação cofinanciada não tenha sido materialmente concluída ou totalmente executada antes de o pedido de financiamento ao abrigo do programa operacional para os assuntos marítimos e as pescas 2014-2020 ser apresentado pelo beneficiário à autoridade de gestão, independentemente de todos os pagamentos correspondentes terem sido efetuados pelo beneficiário, em conformidade com o artigo 65.º, n.º 6, do [Regulamento n.º 1303/2013];

b) ser acompanhada de faturas emitidas em conformidade com as disposições da legislação nacional ou do Estado em que foram emitidas, ou de outros documentos contabilísticos com base nos quais a obrigação de pagamento é registada, bem como de documentos comprovativos relativos ao pagamento e à veracidade da despesa efetuada, com base nos quais as despesas podem ser verificadas/controladas/auditadas/certificadas, com exceção das despesas relativas à ajuda reembolsável concedida sob uma das formas previstas no n.º 1, alíneas b), c) e d), do artigo 67.º do [Regulamento n.º 1303/2013];

c) estar em conformidade com o contrato de financiamento celebrado entre o [Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, Roménia)], através da autoridade de gestão [do programa "Assuntos Marítimos e Pescas"], e o beneficiário;

d) estar em conformidade com as disposições do direito da União e nacionais aplicáveis;

e) estar em conformidade com as disposições do programa;

f) estar registada na contabilidade do beneficiário em conformidade com o artigo 67.º do [Regulamento n.º 1303/2013].

2. As despesas relativas à subcontratação são elegíveis até 30 % do montante total elegível do contrato de obras e/ou de prestação de serviços.

3. As despesas relativas à subcontratação são elegíveis até 40 % do montante total elegível do contrato de obras e/ou de prestação de serviços.»

13 O artigo 2.º, n.º 1, alínea a), do Ordonanța de urgență a guvernului nr. 66 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora (Decreto de Urgência do Governo n.º 66, relativo à Prevenção, Deteção e Sanção das Irregularidades Detetadas na Atribuição e Utilização de Fundos Europeus e/ou dos Fundos Públicos Nacionais Conexos), de 29 de junho de 2011 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 461, de 30 de junho de 2011, a seguir «OUG n.º 66/2011»), define «irregularidade», na aceção desta, como «qualquer desvio em relação à legalidade, à regularidade e à conformidade, à luz das disposições nacionais e/ou da União, bem como das estipulações contratuais ou de outros compromissos legalmente celebrados com base nestas disposições, resultante de uma ação ou omissão do beneficiário ou da autoridade competente em matéria de gestão dos fundos europeus, que tenha ou possa ter por efeito o prejuízo do orçamento geral da União/dos orçamentos dos doadores públicos internacionais e/ou dos respetivos fundos públicos nacionais, devido a um montante indevidamente pago».

14 O artigo 3.º do OUG n.º 66/2011 prevê:

«1. As autoridades competentes para a gestão dos fundos europeus são obrigadas a respeitar o princípio da boa gestão financeira, tal como definido na legislação da União ou internacional dos doadores, consoante o caso.

2. No âmbito da seleção e aprovação dos pedidos de apoio financeiro, as autoridades competentes para gerir os fundos europeus são obrigadas a utilizar regras e procedimentos que garantam o respeito dos seguintes princípios:

a) a boa gestão financeira baseada nos princípios da economia, da eficácia e da eficiência;

b) os princípios da livre concorrência e do tratamento equitativo e não discriminatório;

c) a transparência — colocar à disposição de qualquer pessoa interessada as informações relativas à execução do procedimento de concessão de fundos europeus;

d) a prevenção de situações de conflito de interesses ao longo de todo o processo de seleção dos projetos a financiar;

e) exclusão da acumulação — a atividade objeto de um pedido de financiamento por fundos europeus não pode beneficiar de um apoio financeiro proveniente de outras fontes de financiamento não reembolsável, com exceção dos montantes que constituam auxílios de Estado concedidos nas condições previstas por lei.

3. Ao executarem o contrato de financiamento não reembolsável, os beneficiários devem respeitar:

a) o princípio da boa gestão financeira, baseado nos princípios da economia, da eficácia e da eficiência;

b) os princípios da livre concorrência e do tratamento equitativo e não discriminatório, nos termos do contrato de financiamento e da legislação aplicável;

c) o princípio da transparência, nos termos do contrato de financiamento e da legislação aplicável.

3-A Em conformidade com o princípio da boa gestão financeira, as autoridades competentes para gerir os fundos europeus e os beneficiários de direito público devem desenvolver e aplicar procedimentos de gestão e controlo que garantam a regularidade da concessão e utilização dos fundos.»

15 O Ordinul nr. 816/2016 al ministrului agriculturii și dezvoltării rurale privind aprobarea Listei detaliate a cheltuielilor eligibile pentru operațiunile finanțate, inclusiv cheltuielile de personalale Autorității de management, în cadrul Programului operațional pentru pescuit și afaceri maritime 2014-2020 (Decreto n.º 816/2016, do Ministro da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, que aprova a Lista Pormenorizada das Despesas Elegíveis para Financiamento das Operações Financiadas, incluindo as Despesas com o Pessoal da Autoridade de Gestão, no âmbito do Programa Operacional dos Assuntos Marítimos e das Pescas 2014-2020), de 24 de maio de 2016 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 401, de 26 de maio de 2016), na sua versão em vigor à data da concessão do financiamento, inclui um anexo no qual figura a lista pormenorizada das despesas elegíveis para as operações financiadas, incluindo as despesas do pessoal do órgão de direção, no âmbito do programa operacional dos assuntos marítimos e das pescas 2014-2020.

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

16 A Rustrans apresentou à autoridade de gestão do programa «Assuntos Marítimos e Pescas» um pedido de financiamento ao abrigo do programa operacional para os assuntos marítimos e as pescas 2014-2020, baseado nomeadamente no artigo 48.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 508/2014 (a seguir «pedido de financiamento»), com vista à realização de um projeto de extensão e diversificação das suas atividades no domínio da aquicultura (a seguir «projeto em causa»). Com este projeto, a Rustrans pretendia melhorar a sua competitividade, modernizando a sua unidade aquícola, aumentando a sua capacidade de produção e otimizando os seus custos de produção, através da aquisição de equipamentos tecnológicos e de acessórios sofisticados específicos da aquicultura.

17 No âmbito do referido projeto, a Rustrans comprometeu-se a fornecer, sob a forma de uma contribuição em espécie, um terreno e as construções nele situadas, que incluía, nomeadamente, uma exploração piscícola, sendo essa contribuição efetuada nos valores determinados no pedido de financiamento.

18 Em 18 de setembro de 2018, a Rustrans e a autoridade de gestão do programa «Assuntos Marítimos e Pescas» celebraram um contrato de financiamento para o projeto em causa. Segundo as disposições desse contrato, foi concedido à Rustrans um financiamento não reembolsável para a aquisição de equipamentos, máquinas tecnológicas e acessórios.

19 O montante total do contrato de financiamento ascendia a 19 151 676,06 leus romenos (RON) (cerca de 3 850 000 euros), dos quais 5 009 988,24 RON (cerca de 1 000 000 euros) foram concedidos pela autoridade de gestão do programa «Assuntos Marítimos e Pescas» a título de financiamento não reembolsável, ou seja, 28,67 % do montante total elegível aprovado.

20 Para este financiamento não reembolsável de 5 009 988,24 RON, a contribuição do FEAMP ascendeu a 3 757 491,18 RON (cerca de 755 000 euros), ou seja, 75 % do montante do financiamento não reembolsável, e a contribuição do orçamento nacional ascendeu a 1 252 497,06 RON (cerca de 250 000 euros), ou seja, 25 % do montante do financiamento não reembolsável.

21 A contribuição da Rustrans a título do cofinanciamento elegível, que consistia numa contribuição em espécie sob a forma de fornecimento de um terreno e de construções nele situadas, que incluía uma exploração piscícola, ascendeu a 12 467 883,69 RON (cerca de 2 500 000 euros), ou seja, 71,33 % do montante total elegível.

22 O valor do terreno fornecido em espécie pela Rustrans ascendia a 1 505 336,03 RON (cerca de 301 000 euros), ou seja, 8,61 % do montante total elegível.

23 Foram apresentados quatro pedidos de reembolso pela Rustrans na sequência da execução do projeto em causa, que levaram ao pagamento, a seu favor, de um montante total de 4 826 294,03 RON (cerca de 965 000 euros), dos quais 3 619 720,51 RON (cerca de 724 000 euros) a título da contribuição do FEAMP (75 %) e 1 206 573,51 RON (cerca de 240 000 euros) a título da contribuição do orçamento nacional (25 %).

24 Durante 2021, a Direção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas da Comissão realizou uma auditoria que revelou a existência de duas irregularidades quanto às modalidades de aceitação, pela autoridade de gestão do programa «Assuntos Marítimos e Pescas», do reembolso das despesas relativas a uma contribuição em espécie feita a um projeto sob a forma de fornecimento de um terreno e de construções. A primeira irregularidade identificada consistia numa violação do artigo 69.º, n.º 1, e n.º 3, alínea b), do Regulamento n.º 1303/2013, uma vez que as despesas relativas a essa contribuição ultrapassavam o limite máximo de 10 % das despesas totais elegíveis desses projetos. A segunda irregularidade dizia respeito à inexistência de relação entre a referida contribuição em espécie e a operação financiada à luz do princípio da boa gestão financeira, consagrado no artigo 4.º, n.º 8, e no artigo 125.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1303/2013 e no artigo 33.º, n.º 1, do Regulamento 2018/1046.

25 Neste contexto, a autoridade de gestão do programa «Assuntos Marítimos e Pescas» procedeu a verificações relativamente ao projeto em causa. Através de um auto de verificação de irregularidades e de determinação dos créditos orçamentais de 19 de outubro de 2022, esta última constatou irregularidades, na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea a), do OUG n.º 66/2011, relativas, por um lado, à inexistência de um nexo direto entre a contribuição em espécie e a operação financiada e, por outro, à ultrapassagem do limite de 10 % das despesas totais elegíveis, previsto no artigo 69.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1303/2013.

26 Por conseguinte, foi criado um crédito orçamental de 3 378 392,20 RON (cerca de 676 000 euros), dos quais 2 533 794,15 RON (cerca de 507 000 euros) a título da contribuição do FEAMP, e 844 598,05 RON (cerca de 169 000 euros) a título da contribuição do orçamento nacional.

27 Em 7 de novembro de 2022, a Rustrans recorreu à Curtea de Apel Bacău (Tribunal de Recurso de Bacău, Roménia), que é o órgão jurisdicional de reenvio, para, por um lado, obter a anulação dessa ata de 19 de outubro de 2022 e, por outro, ficar isenta do pagamento do montante de 3 378 392,20 RON (cerca de 676 000 euros).

28 Esse órgão jurisdicional interroga-se, em primeiro lugar, sobre a questão de saber se a contribuição em espécie, que consiste num terreno e em construções, tem uma «relação direta» com as operações financiadas, a saber, a aquisição de determinados equipamentos, máquinas tecnológicas e acessórios destinados a modernizar as unidades aquícolas existentes.

29 Por outro lado, no âmbito da apreciação do respeito pelos princípios da boa gestão financeira e da eficiência, existe uma divergência de opiniões entre a Comissão e o Estado Romeno, tendo cada parte determinado de maneira diferente os custos necessários para a modernização das unidades aquícolas existentes. Com efeito, o Estado Romeno considerou que esses custos incluíam o terreno e as construções nele situadas, dado que a sua inexistência teria impossibilitado o projeto, ao passo que a Comissão considerou que o terreno e as construções eram uma condição prévia à operação de modernização.

30 Segundo o referido órgão jurisdicional, as atividades do projeto, conforme descritas no pedido de financiamento, não visavam intervir diretamente nos bens imóveis através dos quais a recorrente cofinanciava o projeto, mas fornecer à exploração piscícola os meios necessários para o exercício da sua atividade específica. Ora, salienta que, em conformidade com os princípios da boa gestão financeira e da eficiência, só os custos necessários para a modernização das unidades aquícolas existentes e associados a esta são elegíveis por força desta disposição.

31 Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio questiona-se sobre se a taxa de 10 %, prevista no artigo 69.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento n.º 1303/2013, que exclui a elegibilidade dos custos de aquisição de terrenos, edificados ou não, que ultrapassem 10 % do montante das despesas totais elegíveis da operação em causa, se aplica de forma global a toda a contribuição em espécie, a saber, o terreno e as construções, ou unicamente à entrada de capital constituída pelo terreno.

32 Nestas condições, a Curtea de Apel Bacău (Tribunal de Recurso de Bacău) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Para efeitos da modernização de uma unidade de aquicultura através do investimento referido no artigo 48.º, n.º 1, alínea c), do [Regulamento n.º 508/2014], a contribuição em espécie de terrenos anexos a lagos, instalações de piscicultura e tanques de betão, bem como de edifícios situados nesses terrenos constitui uma despesa elegível na aceção do artigo 69.º do Regulamento n.º 1303/2013, quando a modernização da unidade de aquicultura seja realizada através da compra de equipamentos, de máquinas tecnológicas e de acessórios para a exploração piscícola?

2) Deve o artigo 48.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 508/2014, em conjugação com os artigos 4.º e 125.º do Regulamento n.º 1303/2013, bem como com o artigo 33.º do [Regulamento 2018/1046], relativo ao princípio da boa gestão financeira, ser interpretado no sentido de que não existe uma relação direta entre[, por um lado,] a modernização de uma unidade de aquicultura através de despesas com a aquisição de equipamentos, de máquinas tecnológicas e de acessórios para a exploração piscícola existente no terreno e[, por outro,] a contribuição em espécie do terreno anexo aos lagos artificiais, dos terrenos anexos aos lagos para instalações de aquicultura, dos terrenos anexos aos tanques de betão e dos edifícios situados nesses terrenos?

3) O limite de 10 % referido no artigo 69.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento n.º 1303/2013 aplica-se apenas às contribuições sob a forma de terrenos e imóveis relativamente aos quais se efetua um pagamento em dinheiro para efeitos de um contrato de locação [mencionado no artigo 69.º, n.º 1, alínea d)] ou aplica-se também à contribuição em espécie [sob a forma de] terrenos e edifícios próprios (não arrendados) dos beneficiários?

4) O artigo 69.º do [Regulamento n.º 1303/2013] fixa um limite de 10 % apenas em relação à contribuição em espécie sob a forma de terrenos ou fixa um limite de 10 % em relação à contribuição em espécie sob a forma de terrenos e edifícios?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira e segunda questões

Quanto à admissibilidade

33 O Governo Romeno e a autoridade de gestão do programa «Assuntos Marítimos e Pescas» contestam, por vários motivos, a admissibilidade da primeira e segunda questões submetidas. Por um lado, segundo a referida autoridade, estas questões são inadmissíveis uma vez que têm por objeto o artigo 69.º do Regulamento n.º 1303/2013, que é uma disposição clara, previsível e unívoca e, portanto, não carece de interpretação. Do mesmo modo, a falta de exposição das razões que conduziram o órgão jurisdicional de reenvio a interrogar-se sobre a interpretação das disposições em causa ou sobre o nexo entre estas disposições e a legislação nacional aplicável ao litígio no processo principal, bem como a falta de clareza das questões prejudiciais, viciam as questões submetidas de inadmissibilidade.

34 A este respeito, se o facto de a interpretação correta do direito da União se impuser, no caso em apreço, com tal evidência que não deixa lugar a nenhuma dúvida razoável, basta recordar que, embora esse facto, quando é certo, possa levar o Tribunal de Justiça a decidir por meio de despacho nos termos do artigo 99.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, este mesmo facto não pode, no entanto, impedir o órgão jurisdicional nacional de submeter questões prejudiciais nem ter por efeito tornar inadmissíveis as questões assim submetidas (Acórdão de 7 de setembro de 2023, Asociația «Forumul Judecătorilor din România», C-216/21, EU:C:2023:628, n.º 49 e jurisprudência referida).

35 Por outro lado, há que indicar que, segundo jurisprudência constante, no âmbito da cooperação entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais instituída pelo artigo 267.º TFUE, cabe exclusivamente ao juiz nacional que conhece do litígio e que deve assumir a responsabilidade pela decisão judicial a tomar, apreciar, tendo em conta as particularidades do processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça. Consequentemente, desde que as questões submetidas sejam relativas à interpretação do direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se. Daqui decorre que as questões relativas ao direito da União beneficiam de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só pode recusar pronunciar-se sobre uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional se for manifesto que a interpretação do direito da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda

quando o Tribunal não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas (Acórdão de 7 de setembro de 2023, Groenland Poultry, C-169/22, EU:C:2023:638, n.º 32 e jurisprudência referida).

36 Ora, no presente processo, o órgão jurisdicional de reenvio indicou, na decisão de reenvio, que, para decidir o litígio em causa no processo principal, deve interpretar não só o artigo 69.º do Regulamento n.º 1303/2013, mas também os artigos 4.º e 125.º deste regulamento, bem como o artigo 33.º do Regulamento 2018/1046, que é relativo ao princípio da boa gestão financeira, para determinar se a contribuição em espécie providenciada pela Rustrans sob a forma de fornecimento de um terreno e de construções nele situadas pode ser considerada uma despesa elegível, na aceção do Regulamento n.º 1303/2013, e, deste modo, ser objeto de cofinanciamento sob a forma de reembolso. Por conseguinte, não se afigura manifesto que a interpretação solicitada do artigo 69.º não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal ou que o problema em causa no processo principal é hipotético.

37 Por outro lado, o Governo Romeno alega que, com a sua primeira e segunda questões, o órgão jurisdicional de reenvio pede ao Tribunal de Justiça que proceda a uma apreciação de natureza factual que visa estabelecer se existe um nexo direto entre a contribuição em espécie em causa no processo principal e o objeto do projeto em causa, tarefa que incumbe não ao Tribunal de Justiça, mas ao órgão jurisdicional de reenvio.

38 A este respeito, importa recordar que, no âmbito de um processo nos termos do artigo 267.º TFUE, baseado numa nítida separação de funções entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça, qualquer apreciação dos factos da causa é da competência do órgão jurisdicional nacional (Acórdãos de 15 de novembro de 1979, Denkavit Futtermittel, 36/79, EU:C:1979:258, n.º 12, e de 13 de junho de 2024, Adient, C-533/22, EU:C:2024:501, n.º 33 e jurisprudência referida).

39 No caso em apreço, basta constatar que, contrariamente ao que alega o Governo Romeno, com a sua primeira e segunda questões, o órgão jurisdicional de reenvio convida o Tribunal de Justiça não a proceder a uma apreciação de natureza factual, mas a interpretar disposições do direito da União para determinar se uma contribuição em espécie sob a forma de fornecimento de terrenos e de construções neles situadas pode ser abrangida pelo conceito de «despesas elegíveis», na aceção do artigo 69.º do Regulamento n.º 1303/2013.

40 Daqui resulta que a primeira e a segunda questões são admissíveis.

Quanto ao mérito

41 A título preliminar, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, no âmbito do processo de cooperação entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça instituído pelo artigo 267.º TFUE, cabe a este dar ao juiz nacional uma resposta útil que lhe permita decidir o litígio que lhe foi submetido. Nesta ótica, cabe ao Tribunal, se necessário, reformular as questões que lhe são submetidas. Além disso, o Tribunal pode ser levado a tomar em consideração normas de direito da União a que o juiz nacional não fez referência no enunciado da sua questão (Acórdão de 7 de setembro de 2023, Groenland Poultry, C-169/22, EU:C:2023:638, n.º 47 e jurisprudência referida).

42 A este respeito, resulta do pedido de decisão prejudicial que a primeira e segunda questões têm por objeto a questão de saber se uma contribuição em espécie feita por um beneficiário sob a forma de fornecimento de terrenos e de construções neles situadas é suscetível de cumprir as regras de elegibilidade dos FEEI referidas no artigo 69.º do Regulamento n.º 1303/2013. Ora, importa salientar, por um lado, que o conceito de elegibilidade de uma despesa é especificamente objeto do artigo 65.º, n.ºs 1 e 2, deste regulamento e, por outro, que o artigo 67.º, n.º 1, alínea a), do referido regulamento prevê que as subvenções podem assumir a forma de reembolso dos custos elegíveis efetivamente incorridos e pagos pelo beneficiário, bem como, se for caso disso, das contribuições em espécie.

43 Além disso, o artigo 48.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 508/2014, referido pelo órgão jurisdicional de reenvio, limita-se a prever que o FEAMP pode apoiar a modernização das unidades aquícolas, sem fornecer indicações específicas quanto à elegibilidade de despesas ligadas a uma determinada operação.

44 Nestas condições, e a fim de dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio, há que considerar que, com a sua primeira e segunda questões, que importa examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 65.º, n.ºs 1 e 2, o artigo 67.º, n.º 1, alínea a), e o artigo 69.º do Regulamento n.º 1303/2013, lidos em conjugação com o artigo 4.º e o artigo 125.º, n.º 1, deste regulamento, bem como com o artigo 33.º do Regulamento 2018/1046, devem ser interpretados no sentido de que está abrangida pelo conceito de «despesa elegível», na aceção destas disposições, uma contribuição em espécie feita por um beneficiário sob a forma de fornecimento de terrenos e de construções neles situadas para um projeto de modernização de uma unidade aquícola que consiste unicamente na aquisição de equipamentos, máquinas tecnológicas e acessórios específicos para uma exploração piscícola existente.

45 Em primeiro lugar, há que começar por indicar que, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1303/2013, a elegibilidade de uma despesa é determinada de acordo com as regras nacionais, exceto quando sejam estabelecidas regras específicas nesse regulamento ou nas regras específicas de cada Fundo FEEI ou com base nestes. Nos termos do n.º 2 deste artigo, a despesa é elegível para contribuição dos FEEI se for incorrida pelo beneficiário e paga entre a data de apresentação do programa à Comissão, ou 1 de janeiro de 2014, se esta data for anterior, e 31 de dezembro de 2023.

46 Em seguida, o artigo 67.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1303/2013 prevê que as subvenções e as ajudas reembolsáveis podem assumir a forma de reembolso de custos elegíveis efetivamente incorridos e pagos, juntamente com, se for caso disso, as contribuições em espécie e as amortizações.

47 Por último, o artigo 69.º, n.º 1, do referido regulamento estabelece regras de elegibilidade específicas para as contribuições em espécie sob a forma, nomeadamente, de fornecimento de terrenos e de imóveis que não tenham sido objeto de pagamento em numerário comprovado por faturas ou outros documentos de valor probatório equivalente. Em conformidade com esta disposição, essas contribuições em espécie estão condicionadas às regras de elegibilidade dos FEEI e do programa que as permite e a que todas as condições enumeradas nesta disposição estejam preenchidas. A este respeito, o segundo parágrafo deste número prevê que o valor dos terrenos ou imóveis seja certificado por um perito qualificado independente ou por um

organismo oficial devidamente autorizado e não exceda o limite fixado no artigo 69.º, n.º 3, alínea b), deste regulamento, ou seja, que não exceda, em princípio, um montante superior a 10 % das despesas totais elegíveis da operação em causa.

48 Por conseguinte, há que concluir que não resulta da redação destas disposições que o legislador da União tenha expressamente submetido a elegibilidade de uma contribuição em espécie sob a forma de fornecimento de terrenos e de construções neles situadas à existência de um nexo direto entre essa contribuição em espécie efetuada pelo beneficiário, por um lado, e o projeto cofinanciado, por outro.

49 Em segundo lugar, importa recordar que, nos termos do artigo 317.º TFUE, a Comissão executa o orçamento da União em cooperação com os Estados-Membros, de acordo, nomeadamente, com o princípio da boa gestão financeira, que o artigo 2.º, n.º 59, do Regulamento 2018/1046 define como a execução do orçamento de acordo com os princípios da economia, da eficiência e da eficácia. Consequentemente, o princípio da boa gestão financeira exige que os FEEI, entre os quais figura o FEAMP, sejam utilizados pelos Estados-Membros em conformidade com os princípios e os requisitos legais subjacentes às regras setoriais da União.

50 A este respeito, o artigo 4.º, n.º 8, do Regulamento n.º 1303/2013 recorda que os Estados-Membros respeitam o princípio da boa gestão financeira, nos termos do artigo 33.º do Regulamento 2018/1046.

51 Ora, segundo o n.º 1 deste último artigo, as dotações são utilizadas em conformidade com o princípio da boa gestão financeira e são executadas no respeito dos princípios enumerados neste número, a saber, os princípios da economia, da eficácia e da eficiência, sendo este último princípio definido, na alínea b) do referido número, no sentido de visar a melhor relação entre os meios utilizados, as atividades empreendidas e a realização dos objetivos.

52 Neste contexto, o artigo 125.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1303/2013 prevê que a autoridade de gestão é responsável pela gestão do programa operacional, em conformidade com o princípio da boa gestão financeira. O n.º 3 deste artigo especifica, no essencial, que compete a essa autoridade assegurar-se de que as operações selecionadas para financiamento cumprem, durante todo o período da sua execução, as regras aplicáveis da União e dos Estados-Membros em causa e que essas operações contribuem para a realização dos objetivos e dos resultados específicos dos eixos prioritários correspondentes.

53 Decorre destas considerações que incumbe à autoridade de gestão verificar se as operações selecionadas para financiamento respeitam o princípio da eficiência, ou seja, se existe a melhor relação entre os meios utilizados, as atividades empreendidas e os objetivos prosseguidos por tais operações. Este relatório implica que, no âmbito de uma operação cofinanciada por um Fundo Estrutural e de Investimento, as despesas efetuadas pelo beneficiário, bem como as contribuições em espécie que pode prestar para apoiar esse projeto devem, para serem consideradas elegíveis, ter uma relação direta com a atividade desenvolvida.

54 No caso em apreço, como resulta das indicações do órgão jurisdicional de reenvio, o projeto em causa, que consiste na extensão e diversificação pela Rustrans da sua atividade no domínio da aquicultura, inscreve-se no âmbito do objetivo fixado no artigo 48.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 508/2014, a saber, a modernização de uma unidade aquícola, e consiste unicamente na aquisição de equipamentos, de máquinas tecnológicas e de acessórios. Para o efeito, a Rustrans contribuiu para o financiamento desse projeto através de uma contribuição em

espécie que consistia no fornecimento de um terreno e de construções nele situadas sem, todavia, especificar no seu pedido de financiamento que o projeto se destinava a intervir diretamente nesse terreno e nesses edifícios. Daqui decorre que esta contribuição em espécie não parece ter uma relação direta com o projeto financiado para poder ser considerada elegível para o financiamento da União, o que cabe, no entanto, ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

55 À luz de todas as considerações precedentes, há que responder à primeira e à segunda questões que o artigo 65.º, n.ºs 1 e 2, o artigo 67.º, n.º 1, alínea a), e o artigo 69.º do Regulamento n.º 1303/2013, lidos em conjugação com o artigo 4.º e o artigo 125.º, n.º 1, deste regulamento, bem como com o artigo 33.º do Regulamento n.º 2018/1046, devem ser interpretados no sentido de que não está abrangida pelo conceito de «despesa elegível», na aceção destas disposições, uma contribuição em espécie feita por um beneficiário sob a forma de fornecimento de terrenos e de construções neles situadas para um projeto de modernização de uma unidade aquícola que consiste unicamente na aquisição de equipamentos, máquinas tecnológicas e acessórios específicos para uma exploração piscícola existente.

Quanto à terceira e quarta questões

56 À luz das respostas dadas à primeira e segunda questões, não é necessário responder à terceira e quarta questões.

Quanto às despesas

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

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

O artigo 65.º, n.ºs 1 e 2, o artigo 67.º, n.º 1, alínea a), e o artigo 69.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, lidos em conjugação com o artigo 4.º e o artigo 125.º, n.º 1, deste regulamento, bem como com o artigo 33.º do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, UE n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 e (UE) n.º 283/2014, e a Decisão n.º 541/2014/UE, e revoga o Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012,

devem ser interpretados no sentido de que:

não está abrangida pelo conceito de «despesa elegível», na aceção destas disposições, uma contribuição em espécie feita por um beneficiário sob a forma de fornecimento de terrenos e de construções neles situadas para um projeto de modernização de uma unidade aquícola que consiste unicamente na aquisição de equipamentos, máquinas tecnológicas e acessórios específicos para uma exploração piscícola existente.

Assinaturas