Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

1 de outubro de 2020*

«Reenvio prejudicial — Fundos estruturais — Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) — Regulamento (CE) n.º 1083/2006 —Artigo 2.º, ponto 7 — Conceito de "irregularidade" — Violação de uma disposição do direito da União resultante de um ato ou omissão de um agente económico — Prejuízo causado ao orçamento geral da União Europeia — Insolvência do único parceiro comercial do beneficiário»

No processo C-743/18,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pela Rēzeknes tiesa (Tribunal de Primeira Instância de Rēzekne, Letónia), por Decisão de 20 de novembro de 2018, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 28 de novembro de 2018, no processo

LSEZ SIA «Elme Messer Metalurgs»

contra

Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: A. Prechal, presidente de secção, L. S. Rossi, J. Malenovský (relator), F. Biltgen e N. Wahl, juízes,

advogado-geral: E. Sharpston,

secretário: M. Aleksejev, chefe de unidade,

vistos os autos e após a audiência de 11 de dezembro de 2019,

vistas as observações apresentadas:

– em representação da LSEZ SIA «Elme Messer Metalurgs», por L. Rasnačs, advokāts, e E. Petrocka-Petrovska, juriste,

– em representação da Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra, por A. Pavlovs, A. Šļakota e I. Šate,

– em representação do Governo letão, inicialmente por V. Kalniņa e I. Kucina, e em seguida por V. Kalniņa e V. Soņeca, na qualidade de agentes,

– em representação do Governo checo, por M. Smolek, J. Vláčil e J. Očková, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: letão.

– em representação do Governo estónio, por N. Grünberg, na qualidade de agente,

– em representação da Comissão Europeia, por S. Pardo Quintillán e E. Kalniņš, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 23 de abril de 2020,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 2.º, ponto 7, do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de julho de 2006, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1260/1999 (JO 2006, L 210, p. 25), conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 539/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de junho de 2010 (JO 2010, L 158, p. 1) (a seguir «Regulamento n.º 1083/2006»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a LSEZ SIA «Elme Messer Metalurgs» (a seguir «EMM») à Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra (Agência de Investimento e Desenvolvimento da Letónia) (a seguir «Agência») a respeito da rescisão, por esta última, de um contrato celebrado com a EMM, relativo à concessão de uma subvenção cofinanciada pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), devido a irregularidades graves cometidas pela EMM.

Quadro jurídico

Direito da União

Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95

3 O quinto considerando do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de dezembro de 1995, relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (JO 1995, L 312, p. 1), enuncia que «os comportamentos que constituem irregularidades, bem como as medidas e sanções administrativas que lhes dizem respeito, estão previstos em regulamentos setoriais em conformidade com o presente regulamento».

4 De acordo com o artigo 1.º, n.º 2, deste regulamento:

«Constitui irregularidade qualquer violação de uma disposição de direito comunitário que resulte de um ato ou omissão de um agente económico que tenha ou possa ter por efeito lesar o orçamento geral das Comunidades ou orçamentos geridos pelas Comunidades, quer pela diminuição ou supressão de receitas provenientes de recursos próprios cobradas diretamente por conta das Comunidades, quer por uma despesa indevida.»

5 Segundo o artigo 4.º do referido regulamento:

«1. Qualquer irregularidade tem como consequência, regra geral, a retirada da vantagem indevidamente obtida:

– através da obrigação de pagar os montantes em dívida ou de reembolsar os montantes indevidamente recebidos,

[…]

2. A aplicação das medidas referidas no n.º 1 limita-se à retirada da vantagem obtida, acrescida, se tal se encontrar previsto, de juros […]

[…]

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

6 Nos termos do artigo 5.º, n.º 1, do mesmo regulamento:

«As irregularidades intencionais ou causadas por negligência podem determinar as seguintes sanções administrativas […]»

Regulamento n.º 1083/2006

7 Os considerandos 60, 65 e 66 do Regulamento n.º 1083/2006 enunciam:

«(60) Em conformidade com o princípio da subsidiariedade, e sem prejuízo das exceções previstas no [Regulamento (CE) n.º 1080/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, relativo ao FEDER, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1783/1999 (JO 2006, L 210, p. 1)], no [Regulamento (CE) n.º 1081/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, relativo ao Fundo Social Europeu, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1784/1999 (JO 2006, L 210, p. 12)], e no [Regulamento (CE) n.º 1084/2006 do Conselho, de 11 de julho de 2006, relativo ao Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1164/94 (JO 2006, L 210, p. 79)], a elegibilidade das despesas é determinada através das regras nacionais.

[…]

(65) Em conformidade com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, os Estados-Membros deverão ser os principais responsáveis pela execução e controlo das intervenções.

(66) Deverão ser especificadas as obrigações dos Estados-Membros no que se refere aos sistemas de gestão e controlo, à certificação das despesas, bem como à prevenção, deteção e correção de irregularidades e infrações ao direito comunitário, a fim de garantir a execução eficaz e correta dos programas operacionais. […]»

8 O artigo 1.º deste regulamento, sob a epígrafe «Objeto», dispõe:

«O presente regulamento estabelece as regras gerais que regem o [FEDER], o Fundo Social Europeu (FSE) (a seguir designados “fundos estruturais”) e o Fundo de Coesão, sem prejuízo das disposições específicas estabelecidas nos Regulamentos [n.º 1080/2006], [n.º 1081/2006] e [n.º 1084/2006].

O presente regulamento define os objetivos para os quais os fundos estruturais e o Fundo de Coesão (a seguir designados “fundos”) devem contribuir, os critérios de elegibilidade para os Estados-Membros e as regiões, os recursos financeiros disponíveis e os respetivos critérios de afetação.

O presente regulamento define o contexto da política de coesão, incluindo o método para estabelecer as orientações estratégicas da Comunidade em matéria de coesão, o quadro de referência estratégico nacional e o processo de análise a nível comunitário.

Para o efeito, o presente regulamento estabelece os princípios e as regras sobre parceria, programação, avaliação, gestão, incluindo a gestão financeira, acompanhamento e controlo com base na partilha de responsabilidades entre os Estados-Membros e a Comissão.»

9 Segundo o artigo 2.º do referido regulamento:

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

1) "Programa operacional", um documento apresentado por um Estado-Membro e aprovado pela Comissão, que define uma estratégia de desenvolvimento com um conjunto coerente de prioridades a realizar com o apoio de um fundo ou, no caso do Objetivo da Convergência, com o apoio do Fundo de Coesão e do FEDER;

2) "Eixo prioritário", uma das prioridades da estratégia de um programa operacional, incluindo um grupo de operações relacionadas entre si e com objetivos específicos quantificáveis;

3) "Operação", um projeto ou grupo de projetos selecionados pela autoridade de gestão do programa operacional em causa ou sob a sua responsabilidade, de acordo com critérios fixados pelo comité de acompanhamento, e executados por um ou mais beneficiários, que permitam alcançar os objetivos do eixo prioritário a que se referem;

4) "Beneficiário", um operador, organismo ou empresa, do setor público ou privado, responsável pelo arranque ou pelo arranque e execução das operações. […]

[…]

7) "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 da União Europeia através da imputação de uma despesa indevida ao Orçamento Geral.»

10 O artigo 56.º, n.º 4, do mesmo regulamento dispõe:

«As regras relativas à elegibilidade das despesas são fixadas a nível nacional, sem prejuízo das exceções previstas nos regulamentos específicos para cada fundo. As referidas regras abrangem a totalidade das despesas públicas declaradas a título do programa operacional.»

11 Nos termos do artigo 58.º do Regulamento n.º 1083/2006:

«Os sistemas de gestão e controlo dos programas operacionais estabelecidos pelos Estados-Membros devem prever:

[…]

h) Procedimentos de informação e acompanhamento relativamente a irregularidades e à recuperação dos montantes indevidamente pagos.»

12 O artigo 60.º deste regulamento tem a seguinte redação:

«A autoridade de gestão é responsável pela gestão e execução do programa operacional de acordo com o princípio da boa gestão financeira, em especial:

a) Assegura que as operações são selecionadas para financiamento em conformidade com os critérios aplicáveis ao programa operacional e que cumprem as regras nacionais e comunitárias aplicáveis durante todo o período da sua execução;

b) Verifica que foram fornecidos os produtos e os serviços cofinanciados, e assegura que as despesas declaradas pelos beneficiários para as operações foram realmente efetuadas, no cumprimento das regras comunitárias e nacionais; […]

[…]»

13 O artigo 70.º do referido regulamento dispõe:

«1. Os Estados-Membros são responsáveis pela gestão e controlo dos programas operacionais, nomeadamente através das seguintes medidas:

a) Assegurando que os sistemas de gestão e controlo dos programas operacionais são criados em conformidade com os artigos 58.º a 62.º e que funcionam de forma eficaz;

b) Prevenindo, detetando e corrigindo eventuais irregularidades e recuperando montantes indevidamente pagos com juros de mora, se for caso disso. Os Estados-Membros devem notificar à Comissão essas medidas, mantendo-a informada da evolução dos processos administrativos e judiciais.

2. Sempre que os montantes indevidamente pagos a um beneficiário não possam ser recuperados, o Estado-Membro é responsável pelo reembolso dos montantes perdidos ao Orçamento Geral da União Europeia, sempre que se prove que o prejuízo sofrido resultou de erro ou negligência da sua parte.

[…]»

14 O artigo 98.º, n.os 1 e 2, do mesmo regulamento prevê:

«1. A responsabilidade pela investigação de eventuais irregularidades, pelas medidas a tomar sempre que seja detetada uma alteração significativa que afete a natureza ou os termos de execução ou de controlo das operações ou dos programas operacionais, e pelas correções financeiras necessárias incumbe, em primeiro lugar, aos Estados-Membros.

2. Os Estados-Membros efetuam as correções financeiras necessárias no que respeita às irregularidades pontuais ou sistémicas detetadas no âmbito de operações ou de programas operacionais. As correções efetuadas por um Estado-Membro consistem na anulação total ou parcial da participação pública no programa operacional. O Estado-Membro tem em conta a natureza e a gravidade das irregularidades, bem como os prejuízos financeiros daí resultantes para o fundo.

[…]»

Regulamento (CE) n.º 1828/2006

15 Nos termos do artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 1828/2006 da Comissão, de 8 de dezembro de 2006, que prevê as normas de execução do Regulamento n.º 1083/2006, e do Regulamento n.º 1080/2006 (JO 2006, L 371, p. 1, e retificação no JO 2007, L 45, p. 3):

«O presente regulamento estabelece normas de execução do Regulamento [n.º 1083/2006] e do Regulamento [n.º 1080/2006] no que respeita a:

[…]

d) irregularidades;

[…]»

16 O artigo 13.º, n.º 1, deste regulamento dispõe:

«Para efeitos de seleção e aprovação das operações descritas na alínea a) do artigo 60.º do Regulamento [n.º 1083/2006], a autoridade de gestão garantirá que os beneficiários são informados das condições específicas relativas aos produtos ou serviços a fornecer no quadro da operação, ao plano de financiamento, ao prazo para a execução, bem como aos dados financeiros e a outras informações a conservar e a comunicar.

Antes de dar a sua aprovação, deve certificar-se de que o beneficiário tem capacidade de satisfazer estas condições.»

17 O artigo 27.º do referido regulamento, que faz parte da sua secção 4, intitulada «Irregularidades», dispõe:

«Para efeitos da presente secção, entende-se por:

a) "operador económico", qualquer pessoa singular ou coletiva, bem como as outras entidades que participem na realização da intervenção dos fundos, à exceção dos Estados-Membros no exercício das suas prerrogativas de poder público;

[…]

c) "suspeita de fraude", uma irregularidade que dá lugar ao início de um processo administrativo ou judicial a nível nacional, a fim de determinar a existência de um comportamento intencional, em especial de uma fraude, nos termos do n.º 1, alínea a), do artigo 1.º da [Convenção relativa à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias, por força do artigo K.3 do Tratado da União Europeia, assinada em Bruxelas, em 26 de julho de 1995 (JO 1995, C 316, p. 48)];

[…]»

18 Nos termos do artigo 28.º, n.º 1, do mesmo regulamento:

«Sem prejuízo de outros deveres previstos no artigo 70.º do Regulamento [n.º 1083/2006], nos dois meses seguintes ao termo de cada trimestre, os Estados-Membros comunicarão à Comissão eventuais irregularidades que tenham sido objeto de um primeiro auto administrativo ou judicial.

No respetivo relatório fornecerão, relativamente a todos os casos, informações circunstanciadas relativamente ao seguinte:

[…]

b) disposição que foi transgredida;

[…]

d) práticas utilizadas para cometer a irregularidade;

e) se for caso disso, se esta prática indicia uma suspeita de fraude;

[…]»

Direito letão

19 O artigo 16.1 do Ministru kabineta noteikumi Nr. 200 «Noteikumi par darbības programmas "Uzņēmējdarbība un inovācijas" papildinājuma 2.1.2.4. aktivitātes "Augstas pievienotās vērtības investīcijas" projektu iesniegumu atlases pirmo kārtu» (Decreto do Conselho de Ministros n.º 200, respeitante à Primeira Fase da Seleção de Propostas de Projetos relativos à Atividade «Investimentos de grande valor acrescentado» do anexo 2.1.2.4 do programa operacional «Espírito empresarial e inovação»), de 24 de fevereiro de 2009 (*Latvijas Vēstnesis*, 2009, n.º 41), dispõe que os investimentos a longo prazo serão elegíveis «sempre que se utilizem unicamente no local de execução do projeto referido no pedido e apenas para a atividade económica do beneficiário do financiamento».

20 Em virtude do artigo 17.1 desse decreto, são designadamente elegíveis «os custos de aquisição de novos equipamentos (e instalações) que contribuam diretamente para o processo de produção ou de prestação de serviços no setor da execução do projeto».

21 Nos termos do artigo 2.1 do Ministru kabineta noteikumi Nr. 740 «Kārtība, kādā ziņo par Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda ieviešanā konstatētajām neatbilstībām, pieņem lēmumu par piešķirtā finansējuma izlietojumu un atgūst neatbilstošos izdevumus» (Decreto do Conselho de Ministros n.º 740, que Estabelece o Processo de Denúncia das Irregularidades Detetadas na Aplicação dos Fundos Estruturais e dos Fundos de Coesão da União Europeia, o Processo de Adoção de Decisões relativas à Utilização do Financiamento Concedido e de Recuperação dos Pagamentos Efetuados de Forma Irregular), de 10 de agosto de 2010 (*Latvijas Vēstnesis*, 2010, n.º 128), constitui uma «irregularidade», na aceção desse decreto, «qualquer violação de uma disposição do direito da República da Letónia ou da União, no sentido do artigo 2.º, ponto 7, do [Regulamento n.º 1083/2006]».

22 O artigo 1774.º do Código Civil estabelece:

«A perda acidental não deve ser compensada. Consequentemente, se um impedimento fortuito impedir uma pessoa de cumprir uma obrigação, considera-se que esta pessoa a cumpriu, salvo se tiver aceitado, mediante contrato, o risco da existência de um impedimento fortuito.»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

23 Em 7 de abril de 2010, a EMM celebrou com a Agência um contrato que previa a concessão à EMM de uma subvenção, cofinanciada pelo FEDER, para um projeto destinado a criar, no âmbito do complexo fabril de AS «Liepājas Metalurgs», uma unidade de produção de gases industriais utilizados, nomeadamente, na metalurgia (a seguir «contrato»). Em virtude do contrato, a EMM devia, designadamente, assegurar a produção e o fornecimento de gases industriais à fábrica operada pela Liepājas Metalurgs, sem os quais esta última não poderia funcionar.

24 A execução do projeto elegível para financiamento (a seguir «projeto») começou no mesmo dia e devia terminar em 6 de dezembro de 2012.

25 Para o efeito, a EMM adquiriu e instalou os meios de produção necessários, foram contratados e formados especialistas e a unidade de produção começou a funcionar. A EMM investiu assim 12 283 579,00 euros, a título de financiamento próprio, e 2 212 511,14 euros, correspondentes ao cofinanciamento do FEDER concedido ao abrigo do contrato.

26 Em 3 de janeiro de 2013, a EMM entregou à Agência um relatório final sobre a execução do projeto, que foi completado em 7 de fevereiro de 2013, solicitando o pagamento final de 737 488,86 euros a título da assistência concedida pelo FEDER nos termos do contrato.

27 Tendo em conta os problemas de liquidez encontrados pela Liepājas Metalurgs a partir do início de 2013 e o facto de a atividade da EMM depender diretamente da atividade da Liepājas Metalurgs, a Agência manifestou preocupação pela eventual impossibilidade de a EMM cumprir os seus compromissos contratuais que consistiam em manter a produção num nível mínimo de cerca de 50,5 milhões de metros cúbicos por ano de gases industriais e em assegurar um aumento médio do volume de negócios de pelo menos 20 % durante os dois primeiros anos decorridos após a conclusão do projeto. Por conseguinte, a Agência suspendeu o pagamento da assistência financeira.

28 Em 12 de novembro de 2013, foi aberto um processo de insolvência contra a Liepājas Metalurgs.

29 Por carta de 28 de julho de 2014, a Agência solicitou à EMM que fornecesse documentos com dados sobre a execução do projeto e avisou-a de que provavelmente iria denunciar o contrato.

30 Tendo a atividade da Liepājas Metalurgs sido retomada pela AS «KVV Liepājas Metalurgs», a EMM reiniciou a sua própria atividade, facto de que informou a Agência.

31 Em 31 de março de 2016, a Agência enviou à EMM uma carta na qual, evocando a situação da Liepājas Metalurgs, declarou a rescisão unilateral do contrato, com o fundamento de que, durante a execução do projeto, a EMM tinha cometido irregularidades graves, nomeadamente desvios substanciais em relação aos compromissos que tinha assumido, por não ter mantido a atividade regular de produção que devia garantir.

32 A EMM intentou uma ação contra a Agência no órgão jurisdicional de reenvio, a Rēzeknes tiesa (Tribunal de Primeira Instância de Rēzekne, Letónia), solicitando a declaração da invalidade da notificação da denúncia do contrato. A EMM sustenta que, ao denunciar unilateralmente este contrato, a Agência violou o princípio da boa-fé, uma vez que a EMM não deixou de cumprir as suas obrigações contratuais e que é pacífico que utilizou a assistência financeira recebida para realizar as atividades previstas no projeto.

33 A Agência alega que os problemas financeiros da Liepājas Metalurgs e a interrupção da sua atividade não podem ser considerados impedimentos fortuitos na aceção do artigo 1774.º do Código Civil.

34 Em seu entender, a situação em causa no processo principal deve ser qualificada de «irregularidade», na aceção do artigo 2.º, ponto 7, do Regulamento n.º 1083/2006 e do artigo 2.1 do Decreto do Conselho de Ministros n.º 740, de 10 de agosto de 2010, de modo que tinha o direito de exigir o reembolso do financiamento já concedido, em conformidade com os procedimentos previstos nesse decreto.

35 Consequentemente, a Agência apresentou, no órgão jurisdicional de reenvio, um pedido reconvencional contra a EMM, destinado a obter o reembolso da totalidade da ajuda financeira já paga, a saber, 2 212 511,14 euros, acrescidos dos juros de mora vencidos durante o período compreendido entre 18 de abril de 2016 e 14 de fevereiro de 2017, que ascendem a 670 390,53 euros.

36 Por seu turno, a EMM afirma que o Regulamento n.º 1083/2006, que dispõe que se entende por irregularidade «qualquer violação de uma disposição de direito [da União] que resulte de um ato ou omissão de um agente económico», não é aplicável no presente processo. Alega que a situação que a colocou na incapacidade de utilizar o local de produção no âmbito da sua atividade económica não é o resultado de um ato ou de uma omissão que lhe seja imputável, mas sim a consequência da interrupção da atividade da Liepājas Metalurgs.

37 O órgão jurisdicional de reenvio considera que existe uma dúvida quanto ao alcance exato do conceito de «irregularidade», na aceção do artigo 2.º, ponto 7, do Regulamento n.º 1083/2006.

38 Neste contexto, a Rēzeknes tiesa (Tribunal de Primeira Instância de Rēzekne) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Deve o artigo 2.º, [ponto] 7, do Regulamento n.º 1083/2006 […] ser interpretado no sentido de que uma situação em que o beneficiário do financiamento não é capaz de alcançar o nível de volume de negócios previsto durante o período relevante, pelo facto de nessa época ter ocorrido a cessação da atividade comercial ou a insolvência do seu único [parceiro] comercial, deve ser considerada uma atuação ou uma omissão de um agente económico (beneficiário do financiamento) que tem ou pode ter por efeito lesar o [o]rçamento [g]eral da União Europeia?»

Quanto à questão prejudicial

Quanto à admissibilidade

39 Sem invocar formalmente a inadmissibilidade do pedido de decisão prejudicial, o Governo estónio e a Comissão Europeia alegam que certos elementos do contexto factual e jurídico do processo principal, tal como descritos pelo órgão jurisdicional de reenvio, carecem de precisão. Afirmam, em particular, que da decisão de reenvio não resulta com suficiente clareza se a EMM exerceu efetivamente a atividade prevista no âmbito do projeto, nem mesmo que condições deviam ser cumpridas para que o projeto fosse considerado concluído.

40 A este respeito, importa recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o processo instituído pelo artigo 267.º TFUE é um instrumento de cooperação entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais, graças ao qual o primeiro fornece aos segundos os elementos de interpretação do direito da União que lhes são necessários para a resolução do litígio que lhes cabe decidir (Acórdão de 5 de julho de 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, n.º 16 e jurisprudência referida).

41 De acordo com jurisprudência igualmente constante, atualmente refletida no artigo 94.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a necessidade de obter uma interpretação do direito da União que seja útil ao juiz nacional exige que este defina o quadro factual e regulamentar em que se inserem as questões que submete ou que, pelo menos, explique as hipóteses factuais em que essas questões assentam. Além disso, a decisão de reenvio deve indicar as razões precisas que levaram o juiz nacional a interrogar-se sobre a interpretação do direito da União e a considerar necessário submeter questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça (Acórdão de 30 de abril de 2020, Blue Air — Airline Management Solutions, C-584/18, EU:C:2020:324, n.º 43 e jurisprudência referida).

42 Contudo, em virtude do espírito de cooperação que preside às relações entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça no âmbito do processo prejudicial, a falta de certas constatações prévias pelo órgão jurisdicional de reenvio não leva necessariamente à inadmissibilidade do pedido de decisão prejudicial se, apesar dessas deficiências, o Tribunal de Justiça considerar, atendendo aos elementos que resultam dos autos, estar em condições de dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio (Acórdão de 27 de outubro de 2016, Audace e o., C-114/15, EU:C:2016:813, n.º 38 e jurisprudência referida).

43 Ora, no caso em apreço, sendo certo que teria sido útil se o órgão jurisdicional de reenvio tivesse identificado mais precisamente a disposição legal ou contratual exata na qual tem origem a obrigação visada na sua questão, relativa à realização pela EMM de um determinado volume de negócios durante um período pertinente, não é menos verdade que, tendo em conta a natureza e o alcance da disposição do direito da União cuja interpretação é solicitada, esta falta de precisão não obsta a uma compreensão suficiente do contexto em que se inscreve essa questão. Com efeito, resulta nomeadamente dos elementos de que o Tribunal de Justiça dispõe que a resolução do litígio no

processo principal depende da questão de saber se se pode imputar à EMM uma irregularidade, na aceção do artigo 2.º, ponto 7, do Regulamento n.º 1083/2006. Ora, não obstante a imprecisão supramencionada, as indicações fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio, relativas ao quadro factual e legal, permitem apreciar o alcance desta questão e fornecer ao referido órgão jurisdicional uma resposta que lhe pode ser útil, como confirmam, de resto, as observações escritas apresentadas pelos Governos letão e estónio, bem como pela Comissão.

44 Por conseguinte, o pedido de decisão prejudicial é admissível.

Quanto ao mérito

45 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 2.º, ponto 7, do Regulamento n.º 1083/2006 deve ser interpretado no sentido de que deve ser considerada uma «irregularidade», na aceção da referida disposição, uma situação em que o beneficiário de uma subvenção do FEDER não atinge, durante o período pertinente, o nível de volume de negócios previsto no âmbito do projeto financiado devido à insolvência ou à interrupção das atividades do seu único parceiro comercial.

46 A título liminar, recorde-se que, nos termos do seu artigo 1.º, o Regulamento n.º 1083/2006 estabelece, nomeadamente, as regras de gestão, acompanhamento e controlo das operações apoiadas financeiramente pelos fundos, com base em responsabilidades partilhadas entre os Estados-Membros e a Comissão (Acórdão de 26 de maio de 2016, Județul Neamț e Județul Bacău, C-260/14 e C-261/14, EU:C:2016:360, n.º 39).

47 Por outro lado, o considerando 65 do Regulamento n.º 1083/2006 precisa que, em conformidade com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, a execução e o controlo das intervenções dos fundos previstos neste regulamento são, em primeiro lugar, da responsabilidade dos Estados-Membros.

48 Ao assumir tal controlo, Estados-Membros são os primeiros garantes da utilização eficaz e regular dos fundos da União, e contribuem, deste modo, para a boa execução do orçamento geral da União (v., por analogia, Acórdão de 3 de setembro de 2014, Baltlanta, C-410/13, EU:C:2014:2134, n.º 44).

49 Para o efeito, em conformidade com o artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1083/2006, os Estados-Membros são responsáveis pela gestão e controlo dos programas operacionais, detetando as irregularidades.

50 No que diz respeito ao conceito de «irregularidade», este é definido, no artigo 2.º, ponto 7, do Regulamento n.º 1083/2006, como qualquer violação de uma disposição de direito da União que resulte de um ato ou omissão de um agente económico que tenha ou possa ter por efeito lesar o orçamento geral da União através da imputação de uma despesa indevida ao orçamento geral.

51 A existência de tal irregularidade pressupõe, portanto, a reunião de três elementos, a saber, em primeiro lugar, a existência de uma violação do direito da União, em segundo lugar, o facto de essa violação ter origem num ato ou omissão de um agente económico e, em terceiro lugar, a existência de um prejuízo, atual ou potencial, causado ao orçamento da União.

52 No que respeita, em primeiro lugar, à existência de uma violação do direito da União, importa desde logo precisar que o artigo 2.º, ponto 7, do Regulamento n.º 1083/2006 visa não só as violações de uma disposição do direito da União enquanto tal mas também as violações das disposições do direito nacional aplicáveis às operações apoiadas pelos fundos estruturais e que contribuem, assim, para assegurar a boa aplicação do direito da União relativo à gestão dos projetos financiados por esses fundos (v., neste sentido, Acórdão de 26 de maio de 2016, Județul Neamț e Județul Bacău, C-260/14 e C-261/14, EU:C:2016:360, n.ºs 37 e 43).

53 Por um lado, com efeito, o artigo 56.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1083/2006 estabelece que, sem prejuízo das exceções previstas nos regulamentos específicos para cada fundo, as regras relativas à elegibilidade das despesas são fixadas a nível nacional. Por outro lado, o artigo 60.º, alínea a), deste regulamento dispõe que a autoridade de gestão competente deve assegurar que as operações selecionadas para financiamento cumprem, durante todo o período da sua execução, tanto as regras da União como as normas nacionais aplicáveis (Acórdão de 6 de dezembro de 2017, Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere, C-408/16, EU:C:2017:940, n.º 55).

54 A este respeito, deve recordar-se que o sistema de subvenções elaborado pela regulamentação da União assenta, nomeadamente, no cumprimento, pelo beneficiário, de uma série de obrigações que lhe conferem direito a receber a assistência financeira prevista. Por conseguinte, no âmbito dos procedimentos previstos pelos sistemas nacionais de gestão e de controlo, incumbe às autoridades nacionais competentes assegurar-se de que o beneficiário em causa se compromete a cumprir essas obrigações. Para esse fim, as referidas autoridades nacionais podem exigir que esse beneficiário assuma tal compromisso para a realização do seu projeto, antes de que este último seja integrado na intervenção em causa (v., neste sentido, Acórdão de 3 setembro de 2014, Baltlanta, C-410/13, EU:C:2014:2134, n.ºs 56 a 58 e jurisprudência referida). Além disso, resulta do artigo 60.º, alínea b), do Regulamento n.º 1083/2006 que a autoridade de gestão verifica que foram fornecidos os produtos e os serviços cofinanciados.

55 No processo principal, como menciona a própria redação da questão prejudicial, o beneficiário da subvenção do FEDER não atingiu, no período de referência, o nível de volume de negócios previsto no âmbito do projeto admitido ao cofinanciamento.

56 Afigura-se assim que, contrariamente ao que pressupõe o artigo 60.º, alínea b), do Regulamento n.º 1083/2006, os produtos ou serviços cofinanciados não foram inteiramente fornecidos e que, por conseguinte, o beneficiário não cumpriu a obrigação que lhe dá direito a obter a contribuição financeira prevista em conformidade com o direito da União e com o direito nacional aplicável.

57 No que respeita, em segundo lugar, ao facto de essa violação do direito da União ou do direito nacional aplicável dever ter origem num «ato ou omissão de um agente económico», há que salientar que a redação do artigo 2.º, ponto 7, do Regulamento n.º 1083/2006 não especifica se o elemento subjetivo relativo à intenção ou à negligência imputável ao operador económico em causa é constitutivo de tal ato ou omissão, e, em definitivo, de uma «irregularidade», na aceção desta disposição.

58 A este respeito, importa recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, para efeitos da interpretação de uma disposição do direito da União, há que ter em conta não só os seus termos mas também o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que essa disposição faz parte [Acórdão de 2 de julho de 2020, Magistrat der Stadt Wien (Hamster do campo), C-477/19, EU:C:2020:517, n.º 23 e jurisprudência referida].

59 No que toca ao contexto no qual se inscreve o artigo 2.º, ponto 7, do Regulamento n.º 1083/2006, importa ter em conta que o teor desta disposição é muito semelhante ao do artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2988/95. Neste contexto, tendo em conta que estes dois regulamentos fazem parte do mesmo dispositivo, com o qual se pretende garantir a boa gestão dos fundos da União e a proteção dos interesses financeiros desta última, o Tribunal de Justiça declarou que o conceito de «irregularidade», na aceção do artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2988/95 e do artigo 2.º, ponto 7, do Regulamento n.º 1083/2006, exige uma interpretação uniforme (Acórdão de 26 de maio de 2016, Județul Neamț e Județul Bacău, C-260/14 e C-261/14, EU:C:2016:360, n.º 34).

60 Ora, os artigos 4.º e 5.º do Regulamento n.º 2988/95 estabelecem uma distinção entre, por um lado, o conceito geral de «irregularidade» e, por outro, o de «irregularidade intencional ou causada por negligência», a saber, uma irregularidade caracterizada, que pode conduzir à aplicação de sanções administrativas (v., neste sentido, Acórdão de 5 de março de 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, n.º 122 e jurisprudência referida).

61 Do mesmo modo, o artigo 28.º, n.º 1, alínea e), do Regulamento n.º 1828/2006, lido em conjugação com o artigo 27.º, alínea c), deste regulamento, que estabelece as normas de execução do Regulamento n.º 1083/2006 e constitui, por conseguinte, um todo com este, insiste no caráter «intencional» do comportamento que está na origem da irregularidade que consiste numa suspeita de fraude, constituindo este conceito um outro exemplo de irregularidade caracterizada, à semelhança da evocada no número anterior.

62 Tendo em conta, por um lado, a referida distinção efetuada a nível legislativo e, por outro, o facto de a definição do conceito de «irregularidade», que figura no artigo 2.º, ponto 7, do Regulamento n.º 1083/2006, não conter nenhuma precisão quanto ao caráter intencional ou negligente do comportamento do beneficiário em causa, esse caráter não pode ser considerado um elemento indispensável para que se possa constatar uma irregularidade, na aceção dessa disposição.

63 Esta interpretação é corroborada pelo objetivo prosseguido pelo Regulamento n.º 1083/2006, evocado no n.º 48 do presente acórdão, que consiste em garantir a utilização regular e eficaz dos fundos, para proteger os interesses financeiros da União. Com efeito, à luz desse objetivo, o conceito de «irregularidade» referido no artigo 2.º, ponto 7, do Regulamento n.º 1083/2006 deve ser interpretado de forma ampla.

64 A este respeito, importa igualmente recordar que o Tribunal de Justiça já precisou, por diversas vezes, que a obrigação de restituir um benefício indevidamente recebido através de uma irregularidade não constitui uma sanção, mas sim a simples consequência da constatação de que as condições exigidas para a obtenção do benefício resultantes da regulamentação da União não foram respeitadas, tornando indevido o benefício recebido (Acórdão de 26 de maio de 2016, Județul Neamț e Județul Bacău, C-260/14 e C-261/14, EU:C:2016:360, n.º 50 e jurisprudência referida).

65 Decorre destas considerações que, mesmo que um operador económico, como o que está em causa no processo principal, tenha violado a obrigação que lhe dá direito à contribuição dos fundos devido à insolvência ou à interrupção das atividades do seu único parceiro comercial, esta circunstância não obsta, por si só, a que essa violação possa ser considerada uma «irregularidade», na aceção do artigo 2.º, ponto 7, do Regulamento n.º 1083/2006, na medida em que a demonstração de uma qualquer intencionalidade ou negligência do beneficiário não é necessária para constatar tal irregularidade.

66 Em terceiro lugar, no que respeita à existência de um prejuízo causado ao orçamento da União devido a essa omissão, resulta do artigo 2.º, ponto 7, do Regulamento n.º 1083/2006 que uma violação do direito da União, ou do direito nacional aplicável às operações apoiadas pelos fundos, constitui uma «irregularidade», na aceção desta disposição, se tiver ou possa ter por efeito lesar o orçamento geral da União através da imputação a esse orçamento de uma despesa indevida.

67 A este respeito, o Tribunal de Justiça considerou que não é exigida a demonstração da existência de um impacto financeiro preciso. Basta, com efeito, que a possibilidade de um impacto no orçamento do fundo em causa não seja excluída (v., neste sentido, Acórdão de 6 de dezembro de 2017, Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere, C-408/16, EU:C:2017:940, n.ºs 60, 61 e jurisprudência referida).

68 No caso em apreço, o facto de o beneficiário não ter fornecido o volume mínimo de atividade que lhe era imposto, e ao qual se refere a questão prejudicial, implica que o cofinanciamento concedido pela União em contrapartida do fornecimento desse volume mínimo foi necessariamente pago, pelo menos em parte, de maneira indevida. Por conseguinte, essa violação do direito da União ou do direito nacional aplicável, que tem origem numa omissão imputável ao beneficiário, é suscetível de prejudicar o orçamento geral da União.

69 Decorre das considerações precedentes que, no caso em apreço, sem prejuízo de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, pode ser imputada à EMM uma «irregularidade», na aceção do artigo 2.º, ponto 7, do Regulamento n.º 1083/2006. Ora, na hipótese de ser detetada uma irregularidade, a mesma implica, regra geral, a retirada da vantagem indevidamente obtida, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95.

70 No processo principal, como resulta do n.º 33 do presente acórdão, afigura-se que foi invocada a existência de um impedimento fortuito cujo reconhecimento, em aplicação do direito nacional, poderia ter como consequência impedir a restituição das quantias indevidamente pagas ao beneficiário a título do FEDER.

71 Sem que seja necessário pronunciar-se a este respeito, há que salientar que, por um lado, segundo o artigo 70.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1083/2006, incumbe aos Estados-Membros recuperar os montantes indevidamente pagos, se for caso disso acrescidos de juros de mora, e que, por outro, segundo o artigo 70.º, n.º 2, deste regulamento, o Estado-Membro em causa é responsável pelo reembolso, ao orçamento geral da União, dos montantes indevidamente pagos a um beneficiário, na hipótese de estes não poderem ser recuperados, sempre que se prove que essa impossibilidade é a consequência de erro ou negligência da parte desse Estado-Membro.

72 De resto, quando uma irregularidade afeta de maneira importante a natureza ou as condições de execução de uma operação, os Estados-Membros são obrigados, por força do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1083/2006, a proceder a uma correção financeira. Como salientou a advogada-geral no n.º 88 das suas conclusões, em conformidade com o n.º 2 deste artigo, esta consiste em anular total ou parcialmente a participação pública no programa operacional e, para determinar a extensão dessa correção, os Estados-Membros devem ter em conta a natureza e a gravidade da irregularidade, bem como a perda financeira daí resultante para o fundo em causa.

73 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que responder à questão submetida que o artigo 2.º, ponto 7, do Regulamento n.º 1083/2006 deve ser interpretado no sentido de que pode ser considerada uma «irregularidade», na aceção desta disposição, a situação em que o beneficiário de uma subvenção do FEDER não atingiu, no período pertinente, o nível do volume de negócios previsto no âmbito da operação admitida a financiamento devido à insolvência ou à interrupção das atividades do seu único parceiro comercial.

Quanto às despesas

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

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

O artigo 2.º, ponto 7, do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de julho de 2006, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1260/1999, conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 539/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de

16 de junho de 2010, deve ser interpretado no sentido de que pode ser considerada uma «irregularidade», na aceção desta disposição, a situação em que o beneficiário de uma subvenção do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional não atingiu, no período pertinente, o nível do volume de negócios previsto no âmbito da operação admitida a financiamento devido à insolvência ou à interrupção das atividades do seu único parceiro comercial.

Assinaturas