Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

15 de junho de 2017 *

«Reenvio prejudicial — Proteção dos interesses financeiros da União Europeia — Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 — Artigo 3.º, n.º 1 — Financiamento pelo Fundo de Coesão — Projeto de desenvolvimento de um sistema regional de gestão de resíduos — Irregularidades — Conceito de "programa plurianual" — Encerramento definitivo do programa plurianual — Prazo de prescrição»

No processo C-436/15,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Supremo Tribunal Administrativo da Lituânia), por decisão de 10 de julho de 2015, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 10 de agosto de 2015, no processo

Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra

contra

«Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras» UAB,

sendo intervenientes:

Lietuvos Respublikos finansų ministerija,

«Skirnuva» UAB,

«Parama» UAB,

«Alkesta» UAB,

«Dzūkijos statyba» UAB,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: L. Bay Larsen, presidente de secção, M. Vilaras (relator), J. Malenovský, M. Safjan e D. Šváby, juízes,

advogado-geral: E. Sharpston,

secretário: R. Schiano, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 7 de setembro de 2016,

* Língua do processo: lituano.

vistas as observações apresentadas:

— em representação do Governo lituano, por D. Stepanienė e D. Kriaučiūnas, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo helénico, por S. Papaioannou e S. Charitaki, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão Europeia, por J. Jokubauskaitė, D. Recchia e J. Baquero Cruz, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 19 de janeiro de 2017,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 3.º, n.º 1, 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).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra (Agência de gestão de projetos ambientais junto do Ministério do Ambiente da Lituânia, a seguir «autoridade de gestão») à «Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras» UAB (uma empresa privada criada para explorar o centro de gestão de resíduos da Região de Alytus, Lituânia, a seguir «empresa beneficiária») a propósito do reembolso por esta última de parte dos fundos de que beneficiou a título do Fundo de Coesão.

Quadro jurídico

Regulamento n.º 2988/95

3 Nos termos do terceiro considerando do Regulamento n.º 2988/95:

«[…] importa combater em todos os domínios os atos lesivos dos interesses financeiros [da União]».

4 O artigo 1.º do Regulamento n.º 2988/95 dispõe:

«1. Para efeitos da proteção dos interesses financeiros [da União Europeia], é adotada uma regulamentação geral em matéria de controlos homogéneos e de medidas e sanções administrativas relativamente a irregularidades no domínio do direito [da União].

2. 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 O artigo 3.º, n.º 1, do referido regulamento prevê o seguinte:

«O prazo de prescrição do procedimento é de quatro anos a contar da data em que foi praticada a irregularidade referida no n.º 1 do artigo 1.º Todavia, as regulamentações setoriais podem prever um prazo mais reduzido, que não pode ser inferior a três anos.

O prazo de prescrição relativo às irregularidades continuadas ou repetidas corre desde o dia em que cessou a irregularidade. O prazo de prescrição no que se refere aos programas plurianuais corre em todo o caso até ao encerramento definitivo do programa.

A prescrição do procedimento é interrompida por qualquer ato, de que seja dado conhecimento à pessoa em causa, emanado da autoridade competente tendo em vista instruir ou instaurar procedimento por irregularidade. O prazo de prescrição corre de novo a contar de cada interrupção.

Todavia, a prescrição tem lugar o mais tardar na data em que termina um prazo igual ao dobro do prazo de prescrição sem que a autoridade competente tenha aplicado uma sanção, exceto nos casos em que o procedimento administrativo tenha sido suspenso em conformidade com o n.º 1 do artigo 6.º»

6 O artigo 4.º, n.º 1, do referido regulamento enuncia:

«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,

[…]»

Regulamentação relativa ao Fundo de Coesão

Regulamento (CE) n.º 1164/94

7 O artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1164/94 do Conselho, de 16 de maio de 1994, que institui o Fundo de Coesão (JO 1994, L 130, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1264/1999 do Conselho, de 21 de junho de 1999 (JO 1999, L 161, p. 57), e pelo Regulamento (CE) n.º 1265/1999 do Conselho, de 21 de junho de 1999 (JO 1999, L 161, p. 62), e pelo Ato relativo às condições de adesão da República Checa, da República da Estónia, da República de Chipre, da República da Letónia, da República da Lituânia, da República da Hungria, da República de Malta, da República da Polónia, da República da Eslovénia e da República Eslovaca e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia (JO 2003, L 236, p. 33) (a seguir «Regulamento n.º 1164/94»), criou um Fundo de Coesão, designado no referido regulamento por «fundo».

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

«O fundo pode contribuir para o financiamento de:

— Projetos,

ou

— fases de projeto técnica e financeiramente independentes,

ou

— grupos de projetos abrangidos por uma estratégia visível que formem um conjunto coerente.»

9 O artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1164/94 enumera as «ações elegíveis» no âmbito do Fundo de Coesão da seguinte forma:

«O fundo pode apoiar os seguintes projetos:

— projetos no domínio do ambiente que contribuam para a realização dos objetivos enunciados no artigo 130.º R do Tratado [191.º TFUE] […]

[…]»

10 Nos termos do artigo 4.º do mesmo regulamento, os recursos disponíveis previstos para autorizações para a Lituânia devem ser atribuídos para o período de 2004 a 2006.

11 O artigo 10.º do Regulamento n.º 1164/94 prevê regras para a aprovação de projetos, como segue:

«1. A Comissão decidirá, de acordo com o Estado-Membro beneficiário, quais os projetos a financiar pelo fundo.

[…]

3. Os pedidos de concessão de apoio para projetos abrangidos pelo n.º 1 do artigo 3.º serão apresentados pelos Estados-Membros interessados. Os projetos, e grupos de projetos inter-relacionados, deverão ter dimensão suficientemente importante para que tenham impacte significativo nos domínios da proteção do ambiente […]

4. Os pedidos contêm as seguintes informações: o organismo responsável pela execução […]

[…]

6. […] a Comissão decidirá sobre a contribuição dos Fundos no prazo de seis meses a contar da receção do pedido. As decisões da Comissão relativas à aprovação dos projetos, fases de projeto ou grupos de projetos conexos determinarão o montante do apoio financeiro, o plano de financiamento e as disposições e condições necessárias para a realização dos projetos.

7. Os elementos essenciais das decisões da Comissão serão publicados no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*.»

12 O artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1164/94, sob a epígrafe «Controlo financeiro», dispõe:

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

[…]

d) Certificarão que as declarações de despesas apresentadas à Comissão são exatas e assegurar-se-ão de que procedem de sistemas de contabilidade baseados em documentos de prova passíveis de verificação;

e) Prevenirão, detetarão e corrigirão as irregularidades; e comunicá-las-ão à Comissão, segundo a regulamentação em vigor, mantendo-a informada da evolução dos processos administrativos e judiciais. Neste contexto, os Estados-Membros e a Comissão tomarão as medidas necessárias para garantir a confidencialidade das informações trocadas.

f) Apresentarão à Comissão, aquando do encerramento de cada projeto, fase de projeto ou grupos de projetos, uma declaração de uma pessoa ou de um serviço funcionalmente independente da autoridade designada. A declaração apresentará uma síntese das conclusões dos controlos efetuados nos anos anteriores e uma avaliação da validade do pedido de pagamento do saldo, bem como da legalidade e regularidade das despesas abrangidas pelo certificado final. Os Estados-Membros farão acompanhar a declaração do seu parecer, se o considerarem necessário;

g) Cooperarão com a Comissão para assegurar uma utilização dos fundos comunitários segundo o princípio de boa gestão financeira;

h) Recuperarão os fundos perdidos na sequência de uma irregularidade verificada, aplicando, se for caso disso, juros de mora.»

13 O artigo 16.º-A, n.º 1, do Regulamento n.º 1164/94, sob a epígrafe «Disposições específicas na sequência da adesão à União Europeia de um novo Estado-Membro que beneficiou de ajuda de pré-adesão ao abrigo do Instrumento Estrutural de Pré-Adesão (ISPA)», prevê:

«As medidas que, à data da adesão da […] Lituânia, […] tenham sido objeto de decisões da Comissão em matéria de assistência ao abrigo do Regulamento (CE) [n.º 1267/1999 do Conselho, de 21 de junho de 1999], que cria um instrumento estrutural de pré-adesão [(JO 1999, L 161, p. 73),] e cuja execução não tenha sido completada até essa data, devem ser consideradas aprovadas por regulamento da Comissão. Salvo disposição em contrário nos n.ºs 2 a 5, aplicar-se-ão a essas medidas as disposições que regulam a aplicação de medidas aprovadas nos termos do presente regulamento.»

14 As disposições de execução do Regulamento n.º 1164/94 figuram no Anexo II deste, para o qual remete o artigo 15.º do mesmo regulamento (a seguir «Anexo II»).

15 O artigo C do Anexo II, consagrado às autorizações orçamentais, prevê:

«1. As autorizações orçamentais serão efetuadas com base nas decisões da Comissão que aprovem as ações em causa (projeto, fase de projeto, grupo de projetos, estudo ou medida de apoio técnico). Serão válidas por um prazo cuja duração dependerá da natureza e das condições específicas de execução da ação.

[…]

4. As regras de autorização serão especificadas nas decisões da Comissão que aprovem as ações em causa.

[…]»

16 O artigo D do Anexo II tem por objeto as modalidades de pagamento da contribuição financeira nos seguintes termos:

«1. O pagamento da contribuição financeira será efetuado em conformidade com as autorizações orçamentais e será feito à autoridade ou organismo designado para esse efeito no pedido apresentado pelo Estado-Membro beneficiário em causa. O pagamento pode assumir a forma de pagamentos por conta, de pagamentos intermédios ou de pagamentos do saldo. Os pagamentos intermédios ou de saldo serão referentes às despesas efetivamente pagas, que devem ser justificadas por faturas pagas ou documentos contabilísticos de valor probatório equivalente.

2. Os pagamentos serão efetuados do seguinte modo:

[…]

d) O pagamento final do saldo da contribuição comunitária, calculado com base nas despesas certificadas e efetivamente pagas, será efetuado se:

— o projeto, a fase de projeto ou o grupo de projetos tiver sido realizado de acordo com os seus objetivos,

— a autoridade ou o organismo designado, referido no n.º 1, apresentar à Comissão um pedido de pagamento nos seis meses subsequentes à data indicada na decisão de concessão da contribuição para a conclusão dos trabalhos e dos pagamentos do projeto, da fase de projeto ou do grupo de projetos,

— for apresentado à Comissão o relatório final referido no n.º 4 do artigo F,

— o Estado-Membro confirmar à Comissão as informações dadas no pedido de pagamento e no relatório,

— o Estado-Membro tiver enviado à Comissão a declaração referida no n.º 1 do artigo 12.º,

— tiverem sido executadas todas as disposições em matéria de informação e publicidade adotadas pela Comissão nos termos do n.º 3 do artigo 14.º

3. Se o relatório final previsto no n.º 2 não for apresentado à Comissão nos 18 meses subsequentes à data indicada na decisão de concessão da contribuição para a conclusão dos trabalhos e dos pagamentos, será anulada a parte da contribuição correspondente ao saldo do projeto.

[…]

5. Os pagamentos serão feitos à autoridade ou organismo designado pelo Estado-Membro, de modo geral, o mais tardar dois meses a contar da receção de um pedido de pagamento admissível, em função das disponibilidades orçamentais.

[…]

7. A Comissão estabelecerá regras comuns de elegibilidade das despesas.»

17 O artigo F, n.º 4, do Anexo II prevê:

«Em relação a todos os projetos, a autoridade ou o organismo designado para o efeito pelo Estado-Membro enviará à Comissão, nos três meses subsequentes ao termo de cada ano completo de execução, um relatório sobre os progressos realizados. Será igualmente enviado à Comissão um relatório final, nos seis meses seguintes à conclusão do projeto ou da fase do projeto.

[…]»

Regulamento n.º 1267/1999

18 O artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1267/1999 prevê:

«É criado um instrumento estrutural de pré-adesão, a seguir designado "ISPA".

O ISPA prestará assistência para contribuir para a preparação da adesão à União Europeia dos seguintes países candidatos: […], Lituânia, […] (a seguir designados "países beneficiários"), […] em matéria de […] ambiente […], nos termos do presente regulamento.»

19 Nos termos do artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 1267/1999, as medidas elegíveis no âmbito do ISPA são definidas do seguinte modo:

«1. A assistência da Comunidade financiada ao abrigo do ISPA incluirá projetos, fases de projeto técnica e financeiramente independentes, grupos de projetos ou projetos integrados, no domínio do ambiente […] (a seguir conjuntamente designados "medidas"). […]

2. A Comunidade prestará, ao abrigo do ISPA e em função dos objetivos enunciados no artigo 1.º, assistência a:

a) Medidas no domínio do ambiente, que permitam aos países beneficiários cumprir as disposições da legislação comunitária em matéria de ambiente e os objetivos das parcerias de adesão,

[…]»

20 O artigo 3.º do mesmo regulamento dispõe:

«A assistência comunitária ao abrigo do ISPA será concedida durante o período compreendido entre 2000 e 2006.

[…]»

21 Segundo o artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1267/1999, a Comissão adotará decisões sobre as medidas a financiar ao abrigo do ISPA.

22 Nos termos do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1267/1999, sob a epígrafe «Autorizações e pagamentos»:

«A Comissão executará as despesas previstas no ISPA nos termos do Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias e com base no protocolo financeiro a estabelecer entre a Comissão e o país beneficiário.

[…]»

Regulamento n.º 1386/2002

23 Em conformidade com o artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 1386/2002 da Comissão, de 29 de julho de 2002, que estabelece as regras de execução do Regulamento n.º 1164/94 no que respeita aos sistemas de gestão e de controlo e ao procedimento para a realização das correções financeiras aplicáveis às intervenções no quadro do Fundo de Coesão (JO 2002, L 201, p. 5), o âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1386/2002 abrange as ações elegíveis previstas no artigo 3.º do Regulamento n.º 1164/94 que tenham sido aprovadas pela primeira vez após 1 de janeiro de 2000.

24 O artigo 8.º, n.º 2, alínea b), i), do Regulamento n.º 1386/2002 prevê:

«Antes da certificação de uma declaração de despesas, a autoridade de pagamento assegurar-se-á de que estão reunidas as seguintes condições:

[…]

b) A declaração de despesas inclui exclusivamente despesas:
   i) que ocorreram efetivamente dentro do período de elegibilidade estabelecido na decisão de concessão de apoio e possam ser justificadas por faturas e respetivos recibos ou outros documentos contabilísticos de valor probatório equivalente.»

Regulamento (CE) n.º 16/2003

25 Em conformidade com o artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 16/2003 da Comissão, de 6 de janeiro de 2003, que estabelece as normas de execução do Regulamento n.º 1164/94 no que respeita à elegibilidade das despesas no âmbito das ações cofinanciadas pelo Fundo de Coesão (JO 2003, L 2, p. 7), o Regulamento n.º 16/2003 estabelece as regras comuns de elegibilidade das despesas no âmbito das ações, previstas no artigo 3.º do Regulamento n.º 1164/94, que podem ser cofinanciadas pelo Fundo de Coesão.

26 O artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 16/2003 prevê:

«As despesas a tomar em consideração para o pagamento da contribuição comunitária devem ter ocorrido efetivamente dentro do período de elegibilidade estabelecido na decisão da Comissão, em conformidade com o n.º 2, alínea b), do artigo 8.º do Regulamento [n.º 1386/2002], e estar diretamente ligadas ao projeto. As despesas a ter em consideração devem corresponder aos pagamentos certificados pelo Estado-Membro e efetivamente executados por este ou por conta deste ou, em caso de concessão, pelo concessionário a quem o organismo responsável pela execução tenha delegado a execução do projeto, comprovados por faturas pagas ou por documentos contabilísticos de valor probatório equivalente.

[…]»

27 O artigo 8.º do Regulamento n.º 16/2003, sob a epígrafe «Termo do período de elegibilidade», prevê:

«A data-limite de elegibilidade diz respeito aos pagamentos executados pelo organismo responsável pela execução.

A data-limite de elegibilidade será fixada na decisão da Comissão.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

28 A autoridade de gestão é o organismo público lituano designado como responsável, enquanto organismo de execução dos projetos, previsto no artigo 10.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1164/94, para verificar e suprimir as irregularidades ligadas à utilização dos auxílios financeiros da União.

29 Em 13 de dezembro de 2001, a Comissão adotou uma decisão que aprova o projeto «Criação de um sistema de gestão dos resíduos da Região de Alytus» na Lituânia (a seguir «projeto em causa no processo principal»), no âmbito do ISPA, tal como previsto no artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1267/1999, conforme alterada pela sua decisão de 23 de dezembro de 2002 (a seguir «decisão inicial»). No mesmo dia, a Comissão assinou um protocolo financeiro do referido projeto, previsto no artigo 8.º, n.º 1, do mesmo regulamento (a seguir «protocolo financeiro»). A República da Lituânia assinou esse documento em 14 de março de 2002. Por força do artigo 2.º do protocolo financeiro, o termo do projeto em causa no processo principal estava previsto para 31 de dezembro de 2004, ao passo que o artigo 4.º, n.º 3, desse protocolo fixava em 31 de dezembro de 2006 a data-limite para os pagamentos a efetuar pelo organismo responsável pela execução do referido projeto. No prazo de seis meses após esta última data, as autoridades lituanas deviam apresentar à Comissão o relatório de auditoria final para efeitos do pagamento do saldo do financiamento do projeto.

30 A autoridade de gestão estava encarregada do desenvolvimento do projeto em causa no processo principal e agia na qualidade de entidade adjudicante no âmbito da adjudicação dos contratos públicos relativos a esse projeto. Em 10 de novembro de 2004, a autoridade de gestão assinou com a empresa beneficiária um acordo de execução do programa de coesão do ISPA, relativo à repartição das suas obrigações e das suas responsabilidades respetivas relativamente ao projeto em causa no processo principal. Entre 22 de abril de 2004 e 6 de dezembro de 2006, a autoridade de gestão, na sua qualidade de entidade adjudicante, a empresa beneficiária e outros contratantes privados assinaram contratos públicos.

31 Em 27 de dezembro de 2004, a Comissão adotou uma decisão que altera, designadamente, a decisão inicial, do seguinte modo: «o artigo 2.º [da decisão inicial] é completado pelo seguinte parágrafo: "5. As despesas ligadas ao projeto [em causa no processo principal] são elegíveis até 31 de dezembro de 2008". O artigo 2.º do [protocolo financeiro] passa a ter a seguinte redação: "Data-limite: 31 de dezembro de 2008"».

32 Em 17 de dezembro de 2009, a autoridade nacional de auditoria lituana elaborou o relatório de auditoria pública do projeto em causa no processo principal.

33 Em 28 de março de 2013, a autoridade de gestão publicou quatro «conclusões» que declaravam inelegíveis para financiamento certas despesas do projeto em causa no processo principal devido a várias irregularidades. Em especial, concluía que a empresa beneficiária não tinha justificado a aquisição de ativos a longo prazo e a curto prazo. Em 29 de março de 2013, a referida autoridade adotou quatro decisões que impunham o reembolso dos fundos considerados inelegíveis.

34 A empresa beneficiária interpôs um recurso de anulação das referidas decisões no tribunal de primeira instância. Por acórdão de 14 de maio de 2014, foi dado provimento a esse recurso, com o fundamento de que era aplicável o prazo de prescrição de quatro anos do procedimento, previsto no artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 2988/95. O referido acórdão considerou, designadamente, que a prescrição começou a correr em 31 de dezembro de 2008, data do termo do projeto em causa no processo principal e último dia de elegibilidade das despesas, em conformidade com o protocolo financeiro, e que teve lugar em 31 de dezembro de 2012.

35 Em 28 de maio de 2014, a autoridade de gestão interpôs recurso desse acórdão no órgão jurisdicional de reenvio, em que impugnou a inobservância do prazo de prescrição do procedimento.

36 O órgão jurisdicional de reenvio emitiu um despacho convidando as partes no processo principal a fornecerem informações e dados relativos à conclusão do projeto em causa no processo principal e a apresentarem os seus argumentos relativamente à aplicação do Regulamento n.º 2988/95. Esse órgão jurisdicional observou, em especial, que alguns elementos deviam ser esclarecidos, designadamente o facto gerador ao qual a autoridade de gestão associava a conclusão do projeto em causa no processo principal, o montante do saldo que tinha ficado por pagar no âmbito desse projeto e a data na qual estava previsto o pagamento desse montante, assim como o significado dos termos «programa», «medida» e «projeto» que eram utilizados de forma indistinta nos articulados.

37 Em resposta a esse despacho, a autoridade de gestão apresentou no órgão jurisdicional de reenvio uma carta do Ministério das Finanças, de 30 de abril de 2015, que indicava que este tinha apresentado à Comissão, em 31 de maio de 2013, um pedido de pagamento final pelo Fundo de Coesão do saldo do projeto em causa no processo principal no montante de 826 069,28 euros. Nesse pedido, a Comissão era informada de que, em razão dos processos judiciais em curso no âmbito desse projeto, não tinha sido deduzida do referido pedido uma despesa de 40 276,31 euros eventualmente inelegível. Além disso, o Ministério das Finanças tinha apresentado à Comissão, por carta de 14 de julho de 2014, um aditamento ao relatório de auditoria do projeto em causa no processo principal de 17 de dezembro de 2009 e a declaração de encerramento do referido projeto, ambos com data de 25 de junho de 2014. Na sequência da apresentação à Comissão do pedido de pagamento final do saldo do projeto em causa no

processo principal, a autoridade de gestão efetuara novas investigações sobre as irregularidades cometidas no âmbito desse projeto e em 30 de abril de 2015 continuavam pendentes dois processos judiciais relativos ao referido projeto. O Ministério das Finanças concluiu na sua carta que não estava em condições de saber em que data a Comissão ia transferir os fundos solicitados que ainda estavam por pagar nem em que data reconheceria a conclusão do projeto em causa no processo principal.

38 Por carta de 26 de junho de 2015, a Comissão encerrou o projeto em causa no processo principal. Estimou o montante das despesas inelegíveis em 106 225,67 euros, mas considerou que, em razão da existência de despesas excedentárias suficientes, essas irregularidades não tinham qualquer influência no pagamento do saldo final. Concluiu que, no que respeita ao orçamento da União Europeia, era possível dar por finda a análise dos casos de irregularidades e que o saldo das autorizações do Fundo de Coesão seria pago na totalidade.

39 O órgão jurisdicional de reenvio refere que a resolução do litígio depende da clarificação do conceito de «programa plurianual», na aceção do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2888/95, face à diversidade dos termos empregues nos instrumentos jurídicos da União aplicáveis no processo principal, da resposta à questão de saber se os elementos constitutivos desse conceito estão preenchidos no presente processo, bem como do método de cálculo do prazo de prescrição nas circunstâncias do referido processo.

40 Neste contexto, o Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Supremo Tribunal Administrativo da Lituânia) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O que se deve entender por "programa plurianual" na aceção do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 […]?

2) Um projeto como o [p]rojeto […] "Criação de um sistema de gestão de resíduos para a Região de Alytus", [ao qual] foi concedid[a uma contribuição financeira pela decisão principal], enquadra-se no conceito de "programa plurianual" [definido] no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 […]?

3) Em caso de resposta afirmativa à segunda questão: a partir de que momento se deve começar a contar o prazo de prescrição do procedimento previsto no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 […]?»

Quanto à primeira e segunda questões

41 Com a primeira e segunda questões, que importa examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se um projeto como o que está em causa no processo principal, que consiste na criação de um sistema de gestão de resíduos numa região determinada, cuja execução estava prevista para vários anos e era financiada por recursos da União, se enquadra no conceito de «programa plurianual», na aceção do artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, segundo período, do Regulamento n.º 2988/95.

42 Antes de mais, há que recordar que o Regulamento n.º 2988/95 aprova, de acordo com o seu artigo 1.º, uma regulamentação geral em matéria de controlos homogéneos e de medidas e sanções administrativas relativamente a irregularidades no domínio do direito da União, a fim de, conforme resulta do terceiro considerando desse regulamento, combater em todos os domínios os atos lesivos dos interesses financeiros da União (acórdão de 11 de junho de 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, n.º 20 e jurisprudência referida).

43 Neste âmbito, o artigo 3.º, n.º 1, primeiro e segundo parágrafos, do Regulamento n.º 2988/95 prevê, sem prejuízo de um prazo de prescrição mais reduzido, que pode ser previsto por regulamentações setoriais da União ou regulamentações nacionais, um prazo de prescrição do procedimento de quatro anos contado da prática da irregularidade ou, no caso de irregularidade continuada ou repetida, contado do dia em que cessou a irregularidade (acórdão de 11 de junho de 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, n.º 21).

44 No que se refere aos programas plurianuais, o segundo período do segundo parágrafo do referido artigo 3.º, n.º 1, precisa que «o prazo de prescrição […] corre em todo o caso até ao encerramento definitivo do programa».

45 Na falta de definição do conceito de «programa plurianual» no Regulamento n.º 2988/95, há que determinar o seu alcance tendo em conta o significado de cada um dos termos que o compõem, o contexto em que é empregue, bem como as finalidades da regulamentação que o refere (v., por analogia, acórdãos de 6 de outubro de 2015, Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export, C-59/14, EU:C:2015:660, n.º 22, e de 21 de dezembro de 2016, Interservice, C-547/15, EU:C:2016:983, n.º 20).

46 A este respeito, tratando-se, em primeiro lugar, dos termos utilizados, importa salientar que o termo «programa» tem um alcance lato e que os termos «programa» e «projeto» podem ser utilizados de forma indistinta na aceção do artigo 3.º, n.º 1, desse regulamento.

47 Assim, o conceito de «programa plurianual», na aceção do artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, segundo período, do Regulamento n.º 2988/95, constitui um conceito transversal, suscetível de se encontrar em todos os domínios abrangidos pelas políticas da União, desde que sejam utilizados meios orçamentais da União.

48 Por conseguinte, não há que estabelecer uma ligação terminológica estreita entre este conceito e os conceitos que são empregues nos diversos instrumentos que estabelecem os diferentes fundos que atribuem uma contribuição financeira.

49 No que diz respeito, em seguida, ao contexto no qual o referido conceito se insere, bem como à finalidade da regulamentação em causa, por um lado, como se constatou no n.º 42 do presente acórdão, o Regulamento n.º 2988/95 visa combater os atos lesivos dos interesses financeiros da União.

50 Por outro lado, o artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, segundo período, do referido regulamento faz parte de um conjunto de disposições, enunciadas no referido artigo 3.º, n.º 1, que têm por objeto, como resulta do primeiro parágrafo deste número, definir as regras de prescrição do procedimento aplicável às irregularidades referidas no artigo 1.º, n.º 1, desse regulamento, que consistem na violação de uma disposição do direito da União resultante de um ato ou de uma omissão de um operador económico que têm ou teriam tido por efeito lesar o orçamento geral da União ou os orçamentos gerados por esta última.

51 Em face do conjunto das considerações anteriores, há que responder à primeira e segunda questões que um projeto como o projeto em causa no processo principal, que consiste na criação de um sistema de gestão de resíduos numa região determinada, cuja execução estava prevista para vários anos e era financiada pelos recursos da União, se enquadra no conceito de «programa plurianual», na aceção do artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, segundo período, do Regulamento n.º 2988/95.

Quanto à terceira questão

52 Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, qual é o ponto de partida do prazo de prescrição do procedimento, mencionado no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95, quanto a irregularidades cometidas no âmbito de um «programa plurianual», como o projeto em causa no processo principal.

53 A este propósito, resulta da redação do artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 2988/95, que o prazo de prescrição do procedimento é de quatro anos a contar da data em que foi praticada a irregularidade constatada.

54 Em conformidade com o artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, desse regulamento, no caso de irregularidade continuada ou reiterada, o prazo de prescrição corre a contar do dia em que cessou a irregularidade, precisando-se que o conceito «cessou a irregularidade» previsto nessa disposição deve ser interpretado no sentido de que se refere ao dia em que cessou a última operação constitutiva de uma mesma irregularidade repetida (acórdão de 11 de junho de 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, n.º 66).

55 Uma irregularidade deve ser considerada «continuada» quando a omissão na origem da violação da disposição do direito da União em causa se prolonga no tempo (v., neste sentido, acórdão de 2 de dezembro de 2004, José Martí Peix/Comissão, C-226/03 P, EU:C:2004:768, n.º 17). Uma irregularidade é «repetida», na aceção dessa disposição, quando é cometida por um operador que retira vantagens económicas de um conjunto de operações semelhantes que violam a mesma disposição do direito da União (v., neste sentido, acórdão de 11 de junho de 2015, acórdão Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, n.º 49).

56 Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio determinar, de acordo com as regras de prova do direito nacional e desde que a eficácia do direito da União não seja posta em causa, se os elementos constitutivos de uma irregularidade continuada ou repetida, recordados no número anterior do presente acórdão, estão reunidos.

57 Resulta do pedido de decisão prejudicial que o órgão jurisdicional de reenvio se interroga igualmente a propósito da incidência da regra de prescrição específica para os «programas plurianuais», prevista no artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, segundo período, do Regulamento n.º 2988/95, no cálculo do prazo de prescrição no processo principal.

58 No âmbito do processo de cooperação entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça instituído pelo artigo 267.º TFUE, compete a este dar ao órgão jurisdicional de reenvio uma resposta útil que lhe permita decidir o litígio que lhe foi submetido (acórdão de 28 de abril de 2016, Oniors Bio, C-233/15, EU:C:2016:305, n.º 30 e jurisprudência referida).

59 Por conseguinte, importa fornecer igualmente ao órgão jurisdicional de reenvio as indicações que lhe podem permitir determinar em que momento ocorre o «encerramento definitivo do programa», até ao qual se estende, na aceção do artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, segundo período, do Regulamento n.º 2988/95, o prazo de prescrição no âmbito de um «programa plurianual».

60 A este respeito, há que concluir que o Regulamento n.º 2988/95 não prevê um momento preciso e de aplicação geral para o «encerramento definitivo do programa», na medida em que, como salientou, em substância, a advogada-geral no n.º 105 das suas conclusões, esse momento variará necessariamente em função das diferentes etapas e procedimentos previstos para a conclusão de cada programa plurianual executado.

61 A determinação do «encerramento definitivo do programa» para efeitos da aplicação da regra de prescrição específica para os «programas plurianuais», prevista no artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, segundo período, do Regulamento n.º 2988/95, depende portanto das regras que regulam cada programa plurianual.

62 Importa igualmente salientar que, para a determinação do «encerramento definitivo do programa», na aceção do artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, segundo período, do Regulamento n.º 2988/95, se deve ter em conta o objetivo do prazo de prescrição referido nessa disposição. Com efeito, a prescrição prevista na referida disposição permite, por um lado, garantir que, enquanto um programa não estiver definitivamente encerrado, a autoridade competente pode sempre instaurar um procedimento contra as irregularidades cometidas no âmbito da execução desse programa, a fim de facilitar a proteção dos interesses financeiros da União (v., neste sentido, acórdão de 6 de outubro de 2015, Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export, C-59/14, EU:C:2015:660, n.º 26). Por outro lado, visa garantir a segurança jurídica dos operadores económicos. Com efeito, estes devem poder determinar, de entre as suas operações, quais as que estão definitivamente adquiridas e quais continuam a poder ser alvo de procedimentos (acórdão de 11 de junho de 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, n.º 24 e jurisprudência referida).

63 Tendo em conta este duplo objetivo, para determinar a data de «encerramento definitivo do programa», até à qual se estende o prazo de prescrição, na aceção do artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, segundo período, do Regulamento n.º 2988/95, importa ter em conta a data do termo do «programa plurianual» em causa.

64 Ora, tratando-se de um projeto como o projeto em causa no processo principal, resulta do artigo 10.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1164/94 e do artigo D, n.º 2, alínea d), segundo travessão, do Anexo II que a decisão da Comissão que aprova tal projeto e atribui a contribuição financeira indica a data-limite para a conclusão dos trabalhos e para a execução dos pagamentos a favor do projeto.

65 A este respeito, resulta do artigo D, n.º 1 e n.º 2, alínea d), do Anexo II, do artigo 8.º, n.º 2, alínea b), i), do Regulamento n.º 1386/2002 assim como do artigo 5.º, n.º 1, e do artigo 8.º do Regulamento n.º 16/2003 que essa mesma decisão da Comissão fixa a data do fim da elegibilidade das despesas do projeto em causa, a qual diz respeito aos pagamentos executados pelo organismo responsável pela execução do projeto.

66 Daqui decorre que, passada a data-limite fixada pela Comissão para a conclusão dos trabalhos e para a execução dos pagamentos das despesas elegíveis a eles respeitantes, evocados nos n.ºs 64 e 65 do presente acórdão, esse projeto deve ser considerado definitivamente encerrado, na aceção do artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, segundo período, do Regulamento n.º 2988/95, sem prejuízo de uma eventual prorrogação, mediante nova decisão da Comissão nesse sentido.

67 No caso em apreço, resulta do n.º 31 do presente acórdão que, com a sua decisão de 27 de dezembro de 2004, a Comissão indicou a data de 31 de dezembro de 2008 simultaneamente como data do termo do projeto em causa no processo principal e como data do fim da elegibilidade das despesas a ele respeitantes. Daqui decorre que o projeto em causa no processo principal deve ser considerado definitivamente encerrado, na aceção do artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, segundo período, do Regulamento n.º 2988/95, em 31 de dezembro de 2008.

68 A este respeito, deve precisar-se que o «encerramento definitivo do programa», na aceção do artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, segundo período, do Regulamento n.º 2988/95, não implica necessariamente a ocorrência da prescrição relativamente a todas as eventuais irregularidades cometidas durante a execução do programa. Tal é apenas no caso de irregularidades que tenham cessado mais de quatro anos antes do «encerramento definitivo do programa», as quais, na falta de interrupção da prescrição por um dos motivos previstos no artigo 3.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 2988/95, prescreverão imediatamente logo que ocorra esse encerramento.

69 Noutros termos, como a Comissão salienta nas suas observações, o prazo de prescrição aplicável aos «programas plurianuais», previsto no artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, segundo período, do Regulamento n.º 2988/95, permite unicamente alargar o prazo de prescrição, e não reduzi-lo.

70 Tendo em conta o exposto, há que responder à terceira questão que:

— O artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 deve ser interpretado no sentido de que o prazo de prescrição de uma irregularidade cometida no âmbito de um «programa plurianual» como o projeto em causa no processo principal corre a partir da data em que a irregularidade foi cometida, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 2988/95, sendo que, tratando-se de uma irregularidade «continuada ou repetida», o prazo de prescrição corre a partir do dia em que a irregularidade cessou, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 2988/95.

— Além disso, um «programa plurianual» é considerado «definitivamente encerrado», na aceção do artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, segundo período, do Regulamento n.º 2988/95, na data de encerramento prevista para esse programa, segundo as regras que o regulam. Em especial, um programa plurianual regido pelo Regulamento n.º 1164/94 deve ser considerado «definitivamente encerrado», na aceção da referida disposição, na data indicada na decisão da Comissão que aprova esse projeto como data-limite para a conclusão dos trabalhos e para a execução dos pagamentos das respetivas despesas elegíveis a eles respeitantes, sem prejuízo de uma eventual prorrogação, mediante nova decisão da Comissão nesse sentido.

Quanto às despesas

71 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:

1) **Um projeto como o projeto em causa no processo principal, que consiste na criação de um sistema de gestão de resíduos numa região determinada, cuja execução estava prevista para vários anos e era financiada pelos recursos da União Europeia, enquadra-se no conceito de «programa plurianual», na aceção do artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, segundo período, 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.**

2) **O artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 deve ser interpretado no sentido de que o prazo de prescrição de uma irregularidade cometida no âmbito de um «programa plurianual» como o projeto em causa no processo principal corre a partir da data em que a irregularidade foi cometida, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 2988/95, sendo que, tratando-se de uma irregularidade «continuada ou repetida», o prazo de prescrição corre a partir do dia em que a irregularidade cessou, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 2988/95.**

   Além disso, um «programa plurianual» é considerado «definitivamente encerrado», na aceção do artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, segundo período, do Regulamento n.º 2988/95, na data de encerramento prevista para esse programa, segundo as regras que o regulam. Em especial, um programa plurianual regido pelo Regulamento (CE) n.º 1164/94 do Conselho, de 16 de maio de 1994, que institui o Fundo de Coesão, conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1264/1999 do Conselho, de 21 de junho de 1999, e pelo Regulamento (CE) n.º 1265/1999 do Conselho, de 21 de junho de 1999, e pelo Ato relativo às condições de adesão da República Checa, da

República da Estónia, da República de Chipre, da República da Letónia, da República da Lituânia, da República da Hungria, da República de Malta, da República da Polónia, da República da Eslovénia e da República Eslovaca e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia, deve ser considerado «definitivamente encerrado», na aceção da referida disposição, na data indicada na decisão da Comissão Europeia que aprova esse projeto como data-limite para a conclusão dos trabalhos e para a execução dos pagamentos das respetivas despesas elegíveis a eles respeitantes, sem prejuízo de uma eventual prorrogação, mediante nova decisão da Comissão nesse sentido.

Assinaturas